

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA

SITUATION DE LA PALESTINE

EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 3 juin 1927, à 14 heures

PAR

Paltiel NOVIK

Président : M. A. DE LAPRADELLE, professeur.

*Suffragants : { MM. BASDEVANT, professeur.
LE FUR, professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

45, RUE RACINE, 45

1927

Thèse
Paris
1927

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA

SITUATION DE LA PALESTINE

EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 3 juin 1927, à 14 heures

PAR

Paltiel NOVIK

Président : M. A. DE LAPRADELLE, professeur.

*Suffragants : { MM. BASDEVANT, professeur.
LE FUR, professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

45, RUE RACINE, 45

1927

15164

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LA
SITUATION DE LA PALESTINE
EN DROIT INTERNATIONAL

AVANT-PROPOS

Le 2 novembre 1917 lord Balfour, ministre des Affaires étrangères d'Angleterre faisait parvenir à lord Rothschild, pour que celui-ci la communiquât à l'organisation sioniste, la déclaration suivante : « J'ai le grand plaisir de vous adresser, de la part du gouvernement de Sa Majesté, la déclaration suivante sympathisant avec les aspirations juives sionistes, déclaration qui, soumise au cabinet, a été approuvée par lui.

« Le gouvernement de Sa Majesté envisage favorablement l'établissement en Palestine d'un Foyer National pour le peuple juif et emploiera tous ses efforts pour faciliter la réalisation de cet objectif, étant clairement entendu que rien ne sera fait qui puisse porter atteinte soit aux droits civils et religieux des collectivités non juives existant en Palestine, soit aux droits et au statut politiques dont les juifs jouissent dans tout autre pays.

« Je vous serais obligé de porter cette déclaration à la connaissance de la Fédération sioniste ».

Telle était la teneur de la fameuse déclaration Balfour.

Ainsi donc, il avait fallu la plus terrible des guerres pour que le peuple juif, errant et persécuté depuis vingt siècles, retrouvât enfin une patrie.

La Palestine était convoitée par les grandes puissances européennes. Ce pays, petit par la superficie mais grand par les souvenirs historiques, est le berceau de trois grandes religions : le judaïsme, le christianisme et l'islamisme. Seule la difficulté de s'entendre au sujet d'un partage éventuel le faisait maintenir sous la nonchalante domination turque.

Nous avons voulu étudier le mandat britannique en Palestine. C'est là un événement en droit international puisqu'il implique la reconnaissance du peuple juif en tant qu'organisation politique et qu'il expérimente, si l'on peut s'exprimer ainsi, un moyen nouveau de colonisation qui s'appelle le mandat.

Sur ses origines politiques et ses véritables caractéristiques, nous avons dit ce que nous croyons être la vérité.

Un savant orientaliste, Salomon Munk, écrivait de Rome le 26 novembre 1840 à sa mère Malka :

« Une triste vue, le ghetto, ou quartier juif. Nos coreligionnaires vivent là sous la plus lourde oppression. Ils sont exilés dans l'une des parties les plus misérables de la ville. Là, on leur a assigné un petit

nombre de rues égales auxquelles on arrive par diverses portes fermées la nuit... Près du quartier juif on voit l'Arc de Triomphe sous lequel Titus fit son entrée à Rome en revenant après la destruction de Jérusalem; sur cet Arc figurent plusieurs des vases du Temple, le chandelier d'or et la Table des pains de préparation. D'ordinaire, les Juifs font un détour pour n'avoir point à passer sous cet Arc de Triomphe. Pourtant, tout alentour, on voit la vieille Rome en ruines... morte, tandis que le judaïsme subsiste et subsistera toujours ».

La reconstitution du Foyer National juif a fait naître une immense espérance en Israël. Pourquoi faut-il que l'Angleterre considère la Palestine comme une terre de seconde zone ?

Il nous faut rendre hommage aux efforts combinés de l'organisation sioniste et du Keren Hayessod pour mettre en valeur toutes les richesses naturelles de ce pays. Mais ce ne sont pas seulement les ruines matérielles qu'ils ont voulu relever : ils ont reconstruit l'âme même de ce pays avec sa langue parlée et écrite par tous les Juifs.

CHAPITRE PREMIER

LA PALESTINE SOUS LA DOMINATION TURQUE

La Turquie, puissance musulmane, a laissé à la Palestine le caractère d'un territoire musulman. Toute terre conquise par des musulmans devient, d'après la jurisprudence de l'Islam, terre musulmane et c'est la loi de l'Islam qui doit y être appliquée. « L'Islam a dit Renan, qui a créé un empire immense, a détruit toute nationalité chez les peuples qu'il a subjugués et ne leur laisse plus d'autre patrie que leur mosquée et leur *Zaonïa*. Il n'est pas seulement une religion, mais aussi une société; une différence absolue de mœurs, d'idées et de croyances séparent les musulmans des chrétiens. La législation musulmane se lie d'une manière intime aux idées religieuses en sorte que quiconque est hors la religion est hors de la société musulmane. »

Quelles étaient les populations qui habitaient la Palestine ? C'étaient pour la plupart des tribus nomades qui avaient à leur tête un chef dont l'autorité était incontestée. Les mœurs variaient d'une tribu à l'autre. Les villes qui étaient très rares étaient habitées par les chrétiens et les juifs. Les Turcs ont, à la suite des Arabes, appliqué rigoureu-

sement les principes islamiques. Chaque rite religieux avait une administration semi-autonome au sein de l'Empire ottoman pour tout ce qui concernait le statut personnel. Toutefois, la terre appartenait à la communauté musulmane. Aucune délégation ne pouvait être accordée par le souverain en matière du statut réel. Ces privilèges des chefs religieux étaient rarement violés par les autorités turques ; en effet la Turquie avait reconnu à certaines puissances européennes le droit de protection des communautés chrétiennes. La France la première, dès le moyen âge, se fit octroyer le protectorat religieux sur tous les chrétiens d'Orient ; dans les siècles suivant d'autres nations ont obtenu de la faiblesse grandissante de la Sublime Porte des concessions analogues : la Russie le droit de protéger les orthodoxes, l'Angleterre les Arméniens et les protestants. Chacune de ces puissances ne manquait pas d'intervenir chaque fois que les privilèges de ses protégés étaient méconnus par l'administration ottomane.

TITRE PREMIER. — Les capitulations.

Quelle est l'origine de cette situation ? L'origine de la situation privilégiée de la France en Orient remonte à Charlemagne qui reçut vers l'année 797 du Calife Haroun el Rachid non seulement le protectorat des Lieux Saints mais encore la souverai-

neté sur la Terre-Sainte. Le Calife ne se réservait que le titre de lieutenant de l'Empereur (1).

Pendant les deux siècles que les croisés occupèrent la Palestine, le prestige de la France s'accrut. Les Français formaient la majorité des armées et avaient le commandement de l'ensemble. Les Orientaux s'imaginaient que les rois de France étaient les rois de toute la chrétienté et de nos jours encore c'est le mot « Frangi » (dérivé de Franc) qui en arabe sert à désigner les Européens. La langue, les lois et l'influence française ont laissé dans toute la Palestine, ainsi qu'en Syrie, des traces profondes que l'on retrouve encore aujourd'hui.

Après l'installation des Turcs en Asie-Mineure et la prise de Constantinople, la France à l'exemple des autres nations chrétiennes se considéra comme en état d'hostilité continue avec le nouvel Etat mécréant. C'est François I^{er} qui le premier de tous les souverains rechercha l'alliance de la Turquie. En février 1535, son ambassadeur Jean de la Forest obtenait du sultan Suleiman la première capitulation. Cet accord reconnaissait implicitement à la France le droit de protection sur tous les chrétiens établis en Orient à quelque puissance qu'ils appartenissent. Les capitulations furent régulièrement renouvelées par ses successeurs en 1569, 1581, 1597, 1604, 1731, 1740, 1802, 1838 et 1861.

1. F. Rey, *La protection diplomatique et consulaire dans les Echelles du Levant et de Barbarie*, p. 308.

Les autres pays d'Europe réussirent les uns après les autres à soustraire leurs nationaux à cette protection française en obtenant également des capitulations à leur profit : l'Angleterre en 1583, puis les Pays-Bas en 1612, l'Autriche en 1761, l'Espagne en 1782, la Russie en 1783.

C'est dans la première moitié du ^{xvii}e siècle, au moment où la plupart des pays entraient en relation avec la Turquie que s'affirme hautement l'influence de la France en Orient. La diplomatie française qui était parvenue au traité de Belgrade à sauver la Turquie menacée dans son existence même, obtint en échange la capitulation de 1740 qui est restée le monument de la protection de la France dans le Levant. A ce sujet nous lisons dans le livre d'Aubès : *La protection des religieux en Orient* les phrases suivantes : « Ce document confirme les capitulations antérieures et contient 82 articles nouveaux. Il précise définitivement la situation dans le Levant ; tous les cas sont prévus avec netteté, tous les points religieux résolus et de plus Mahmoud qui l'a signé s'engage pour ses successeurs et déclare que cette capitulation vaudra toujours. Elle fut, en effet, confirmée par tous les traités qui ont été signés avec la Porte. Le droit de protection de la France sur les nations étrangères qui n'auraient pas de représentants auprès du Sultan est rappelé dans les articles 32 et 38 ».

Nous voyons donc la France jouir d'une grande influence et occuper la première place parmi les

puissances auprès de la Porte. Mais en 1823 la Sardaigne, en 1830 les Etats-Unis et en 1838 la Belgique ayant passé des accords avec l'Empire Ottoman, la clientèle européenne de la France ne se composa plus que des sujets suisses et pontificaux. Les capitulations qui furent au début un régime de faveur octroyé gracieusement par le Sultan devinrent rapidement des traités bilatéraux ; elles sont d'ailleurs considérées aujourd'hui par les puissances européennes comme des traités ordinaires et ne peuvent pas être dénoncées par la seule volonté de la Porte. Elles ne tardèrent pas à créer un droit stable et à devenir la base du régime civil et administratif dont jouissaient (jusqu'en 1914) les Européens établis dans l'empire ottoman.

Les privilèges des protégés sont les suivants : droit de s'établir et de circuler sur le territoire ottoman ; inviolabilité du domicile ; exemption des taxes et impôts autres que l'impôt foncier ; liberté de costume et de religion ; juridiction du tribunal consulaire en matière mobilière et personnelle et en matière pénale quand ne sont en cause que des Français ou des protégés français. Ce privilège est à notre avis le plus important. Comme nous le verrons par la suite, la juridiction turque ne fournissait aucune garantie aux étrangers, en sorte que les puissances étrangères se gardèrent bien de laisser leurs nationaux justiciables des tribunaux ottomans. Mais une fois soustraits à ces tribunaux ils avaient plus de liberté. Il est vrai qu'ils étaient jugés par les

tribunaux consulaires, qui se montraient très indulgents envers leurs nationaux. Toujours est-il que c'est ainsi que les choses se passaient en pratique. (A ce sujet, consulter l'excellente thèse de Habib abi Chala : *L'extinction des capitulations en Turquie et dans les régions arabes* (1924).)

L'Allemagne, l'Autriche et l'Italie ont maintes fois essayé de soustraire leurs religieux à la protection française et d'obtenir de l'assurer par elles-mêmes. Le Saint-Siège s'y est toujours refusé et a renouvelé à plusieurs reprises aux établissements latins d'Orient l'ordre de respecter les droits de protectorat de la France.

Les attaques contre le protectorat religieux français furent dirigées d'abord par les Russes qui se firent reconnaître par la Porte un privilège analogue sur les Grecs orthodoxes. Les Anglais de leur côté travaillaient activement à asseoir leur influence aux dépens de la France par l'envoi de missions protestantes.

Mais c'est en Palestine, autour des Lieux-Saints que la lutte contre l'influence française a toujours été la plus vive. Cette région était convoitée par les Russes qui rêvaient d'une Palestine orthodoxe et y organisaient de grands pèlerinages. Par milliers, ils arrivaient en Palestine et submergeaient littéralement Jérusalem, Nazareth et Bethléem. On mettait toujours en avant les motifs religieux et la piété du peuple russe, mais le gouvernement russe voyait plus loin. Il voulait s'installer en Palestine et y construire des

églises pour ses pèlerins. La Russie avant la guerre usait de tous ses moyens pour agrandir sa sphère d'influence. A Jérusalem s'élevait la Grande Cathédrale Russe entourée d'énormes bâtiments et constituant comme une sorte de petite forteresse. Le gouvernement turc voyait avec quelque inquiétude les Russes s'implanter dans ce pays. Quand en octobre 1914 la Turquie par l'aveuglement de ses dirigeants se rangea aux côtés de la triple Alliance, les biens appartenant aux nationaux des puissances alliées furent immédiatement sequestrés, ainsi que les églises et les couvents. C'est alors que le commandant de la Place de Jérusalem envoya un télégramme à Constantinople disant que les troupes turques étaient entrées victorieusement dans la forteresse russe de Jérusalem (1). Ce fait nous montre l'importance que le gouvernement turc accordait aux possessions de la Russie. Les Anglais et les Allemands établirent une église protestante à Jérusalem. Il est à peine besoin de rappeler le fameux voyage que fit l'ex-kaiser en 1904 en Palestine. Après ce voyage nous voyons les Allemands fonder les colonies agricoles dans tout le pays. La colonie florissante de Sarona à côté de la ville de Jaffa-Wilhelma près de la plus grande des colonies juives Petach-Tikwah, une autre colonie charmante sur le Mont Carmel à Haïffa. Le fameux sanatorium sur le Mont Scopus à Jérusalem « Augusta Victoria Stif-

1. Voir journaux palestiniens de cette date,

tung ». L'influence allemande s'accusait de plus en plus. Cependant, malgré les efforts conjugués de toutes ces puissances, la situation de la France était prépondérante et justifiait le mot qui échappa à l'ex-kaiser lors de son voyage mentionné : « La France tient beaucoup de place ici ».

Malheureusement la France ne sut pas profiter de son influence sur les Turcs et elle ne fit rien pour la maintenir. L'Allemagne seule avait compris l'importance pour une nation européenne d'une entente étroite avec la Turquie dans laquelle cette dernière jouerait le rôle d'un Etat vassal. Elle réussit à gagner les sympathies d'une élite tapageuse à culture européenne qui avec la révolution jeune turque arriva au pouvoir. Malgré l'hostilité marquée de la plus grande partie de l'opinion publique ottomane, elle lia solidement à ses intérêts le parti du pouvoir au point qu'en 1914, malgré l'impopularité générale d'une guerre contre les puissances alliées, la Turquie se rangea aux côtés des empires centraux. Il est vrai aussi que la question d'Egypte irritait beaucoup le parti jeune turc. « Nous allons délivrer notre jeune sœur » répondit Djemal Pacha, ministre de la marine et commandant de la 4^e armée à l'ambassadeur anglais quand celui-ci vint lui demander s'il était vrai que la Turquie entraît en guerre contre les alliés et attaquerait l'Egypte. » On se rappelle la défaite cuisante infligée par les Anglais, à cette quatrième armée et à son général Djemal

Pacha lorsqu'il se présenta pour délivrer la jeune sœur.

La défaite des empires centraux devait aux yeux de tous marquer la fin de l'Empire ottoman : Les troupes anglaises ont victorieusement chassé les Turcs et les Allemands de la Palestine. Elles ont poursuivi leur marche rapide vers le Nord et ont délivré la Syrie et la Mésopotamie du joug turc. D'un autre côté, les Français, les Serbes et les Grecs ont vaillamment attaqué l'ennemi et en peu de temps ont occupé la Serbie et se sont avancés vers Constantinople. Débordés et battus par les alliés, les Turcs se sont résignés avec un fatalisme tout oriental à se soumettre à l'inévitable en acceptant à l'avance toutes les conditions du vainqueur. Parmi les provinces détachées de la Turquie se trouve la Palestine.

TITRE II. — L'administration turque.

Quelle a été la politique de la Turquie dans ce pays ? Comment a-t-elle pu maintenir sous sa domination des éléments aussi disparates que les Arabes, les Chrétiens et les Juifs ? Que valait, au juste, l'administration turque ?

Plusieurs auteurs, entre autres M. Jean Luquet dans sa thèse sur *le Mandat et l'Organisation du mandat français en Syrie* trouvent que les Turcs ont réussi à établir une organisation extrêmement souple en matière d'administration. M. Luquet nous

dit que : « Au point de vue administratif toute autonomie résultant des coutumes locales était respectée, toutes les communautés groupées dans une même région et qui veillaient jalousement au maintien de leurs coutumes administratives continuaient à rester administrées par leurs chefs naturels, les fonctionnaires turcs se bornaient à leur réclamer le paiement de l'impôt et au maintien de l'ordre sur le territoire occupé par elles » ; et plus loin : « Les fonctionnaires turcs étaient entourés par tous de respect et de vénération. L'administration était très tolérante et respectée ».

Ce tableau ainsi tracé est flatteur pour la Turquie. La vérité est toute autre. Pour nous qui sommes nés dans ce pays, avons vécu sous la domination turque et avons vu les choses de très près, nous pouvons affirmer que la Turquie n'a jamais, en fait, administré au sens technique du mot. En Syrie et en Palestine l'anarchie était complète ; qui dit administration dit hiérarchie. Or, en Palestine, la hiérarchie était inconnue. A Jérusalem régnait en maître le Moutzerif, dans les autres villes les Kaim-Makam. Théoriquement ils étaient subordonnés au Mutzerif de Jérusalem. Mais pratiquement chacun gouvernait à sa guise. L'arbitraire était complet. Le Kaim-Makam était le législateur, l'exécuteur et le juge. Dans ce régime tout était livré à l'arbitraire : la vie et la fortune des citoyens.

La situation économique était lamentable. En Palestine presque toutes les terres sont restées

incultes pendant des siècles. Ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle, avec le réveil du sionisme et l'immigration des juifs que le sol de la Palestine commença à être mis en valeur. Mais quelles difficultés il fallait vaincre ! Les Juifs émigrants ne pouvaient rester que trois mois dans le pays. A leur entrée un billet rouge leur était délivré qui fixait le délai maximum de séjour. A l'aide du bakchiche, très connu en Turquie, on s'arrangeait toujours pour y rester davantage. Les étrangers ne devaient rien posséder. Il leur était défendu, d'après les lois en vigueur, de posséder des valeurs immobilières. C'était toujours à l'aide du bakchiche que l'étranger construisait sa maison. Naturellement dans le cadastre cet immeuble et le terrain acheté ne figuraient pas au nom du véritable propriétaire. C'est dans des conditions pareilles que parvinrent à vivre les plus florissantes colonies juives de nos jours. Les habitants du pays ne se souciaient nullement d'exploiter leurs terres, ils se contentaient de peu. Ce n'est qu'avec le retour des juifs dans le pays de leurs ancêtres qu'ils commencèrent à comprendre quelles richesses ils pourraient retirer de l'antique sol de la Judée. Le gouvernement turc non seulement ne favorisait pas le développement de la Palestine, mais il s'ingéniait à le retarder par des mesures restrictives et une mauvaise volonté manifeste. Les voies de communication étaient, pour ainsi dire, inexistantes et le gouvernement poussait le mauvais vouloir au point qu'il n'autorisait pas les

habitants d'une ville à construire une chaussée et un pont à leurs frais.

C'est dans la législation que la politique ottomane a fait preuve, quelque temps avant sa chute, de quelque peu de souplesse. Il existait en Turquie deux législations : la loi religieuse — le Cherie — et la législation civile ottomane. La première est immuable, les législateurs n'ont même pas le droit de l'interpréter ; la seconde est vivante, elle est copiée plutôt mal que bien sur la loi française, s'efforçait d'empiéter sur le domaine de la loi Cherie.

Mais les Européens qui venaient s'installer en Palestine n'étaient pas régis par ces lois. La plupart d'entre eux étaient considérés comme sujets étrangers, ils n'étaient donc pas justiciables des tribunaux ottomans, ils étaient, pour ainsi dire, au-dessus de la loi. Il est vrai que le régime des capitulations a beaucoup gêné la Turquie dans son développement et son unification.

La faillite de la Turquie, quant à l'administration de la Palestine et de la Syrie, était un fait établi. Sa faiblesse vis-à-vis des puissances européennes a précipité sa chute. Elle était, par suite de cette faiblesse, méprisée par une partie de ses sujets ; aussi ceux-ci accueillaient-ils volontiers l'occupation de leur pays par les puissances mandataires. L'Angleterre a accepté le mandat sur la Palestine, la France sur la Syrie. Mais, déjà, en novembre 1917 l'Angleterre a publié la déclaration en faveur du foyer national juif en Palestine. Pour comprendre la portée de

l'engagement de l'Angleterre contenu dans la fameuse déclaration Balfour, il nous paraît essentiel d'indiquer quels étaient les éléments sur lesquels elle pouvait s'appuyer pour réaliser sa promesse de reconstitution du foyer national juif. Nous voulons parler du mouvement qui, depuis longtemps, avait voulu résoudre la question juive par l'incorporation du peuple juif dans la terre de ses ancêtres.

CHAPITRE II

LE SIONISME

On a coutume de dire que le sionisme date de telle ou telle époque. Quelques-uns le font remonter au D^r Herzl, créateur du sionisme politique, d'autres remontent même plus haut et en font mérite au D^r Pinsker, auteur de l'autoémancipation. Les uns et les autres n'ont pas tout à fait raison. Le sionisme n'est pas né avec telle personne, il a toujours existé et a joué le rôle de fil électrique parmi le peuple juif dispersé depuis deux mille ans. Toutes les prières sont empreintes de cette nostalgie vers le retour à Sion. Le sionisme est donc l'expression actuelle de la nostalgie perpétuelle du peuple juif pour la patrie perdue. C'est le mouvement qui tend à créer une nation juive, mouvement qui existe indépendamment des conditions de vie des Juifs.

Le sionisme se trouve à l'état latent dans toutes les aspirations nationales du peuple juif, dans toutes les larmes qu'il a versées durant son long exil.

C'est chez les prophètes que, pour la première fois nous trouvons des aspirations vraiment sionistes dans le sens le plus large du mot. Ces prophètes

ont proclamé dans leurs prédictions la venue d'un Israël heureux et libre, d'une Judée grande et florissante, non pas pour un avenir lointain mais immédiat. Le peuple juif n'a jamais perdu sa foi dans le retour vers Sion.

TITRE I. — Rome et Jérusalem.

Nous savons que, à l'origine, quelques tribus de race et de langue semblables venues des confins de la Syrie, s'étaient établies sur les deux rives du Jourdain. Plus tard, ces tribus s'unirent entre elles et devant l'invasion des Philistins formaient une sorte de nation. Mais, après un siècle de vie commune, Juda et Israël se séparaient à nouveau (975) pour former deux royaumes distincts. Le royaume d'Israël fut détruit en 719 avant J.-Ch. par le roi d'Assyrie, Salmanasar, et celui de Juda, en 586 par Nabuchodonosor, roi de Chaldée.

Quand les rois Achéménides permirent aux Juifs de retourner dans leur terre natale, un grand nombre d'entre eux restèrent en Babylonie, mais les plus pauvres, qui étaient aussi les plus attachés à leurs traditions religieuses et nationales retournèrent en Palestine. On peut dire que le judaïsme connu sous les Seleucides une ère de prospérité et de bonheur. Mais Antiochus Epiphane ayant voulu les réduire en esclavage, les Juifs ayant à leur tête les Hasmonéens et appuyés à cette époque par les Romains résistèrent victorieusement. L'appui de

Rome avait été purement intéressé et débarrassé des Seleucides, Pompée entra en 63 avant Jésus-Christ à Jérusalem. Désormais le roi juif n'était plus qu'un ethnarque et la Judée comme toutes les nations vaincues fut soumise au tribut.

La domination romaine, a écrit un historien, était ressentie par les Juifs comme une servitude. Les rudesses et les exactions des gouverneurs furent telles que l'insurrection devint générale et s'étendit même jusqu'en Galilée où l'historien Josèphe organisa la résistance. Après quatre années de lutte Titus prit Jérusalem et le Temple « centre de la vie religieuse et politique du monde juif » s'écroula dans les flammes. Onze cent mille juifs payèrent de leur vie cet holocauste à la patrie.

Voici le beau tableau que Dion Cassius trace dans son histoire romaine (L. XVI-4-6) de la prise du Temple : « Les Juifs résistèrent avec plus d'ardeur que jamais : c'était pour eux un bonheur de tomber près du Temple et pour sa défense. Le peuple était rangé dans le vestibule, les conseillers sur les degrés, les prêtres dans le sanctuaire même. Bien qu'ils fussent peu nombreux contre une grande armée, ils ne succombèrent que lorsqu'une partie du Temple eut pris feu. Alors les uns se jetèrent volontairement sur les épées des Romains, d'autres s'entr'égorgèrent, se tuèrent ou sautèrent dans les flammes. Tous croyaient, ces derniers surtout, que ce n'était pas un désastre, mais la victoire, le salut, le bonheur de périr avec le Temple...

Ainsi périt Jérusalem, le jour même de Saturne. »

Plus tard, profitant des difficultés que Trajan rencontrait dans sa lutte contre les Parthes, les Juifs de Cyrène, d'Egypte, de Chypre et de Mésopotamie se ruent sur les Grecs. Cette insurrection est à nouveau payée dans le sang (115-117). Quinze ans plus tard, ce sera une nouvelle révolte fomentée par le pieux Dr Akiba et le « fils de l'Etoile », Bar Cocheba. Après une lutte terrible de trois années, l'empereur Hadrien vient à bout de cette insurrection et Béthar « dernière citadelle de nationalité juive » fut détruite (135).

« Cet agitateur, dit l'historien Graetz, en parlant de Bar Cocheba, inspira une terreur profonde à Rome qui trembla devant lui comme jadis devant Brennus et Annibal. »

D'autres tentatives eurent lieu sous Septime-Sévère et Constance. Les Juifs profitaient des difficultés des Romains avec les Perses et les Parthes pour recouvrer leur indépendance. Ces tentatives ne furent pas plus heureuses que les précédentes et après quelques succès, Rome triompha à nouveau. Le christianisme propagé par le synchrétisme pagano-hellénique rencontra une grande résistance dans le vieux monothéisme juif. Il travailla par infiltrations en créant en Palestine des communautés religieuses.

Une reconnaissance formelle de la grande injustice commise par les Romains à l'égard de la nation juive se trouve dans une lettre de l'Empereur Julien

l'Apostat. Voici ce qu'il écrivait d'Antioche (automne 392) :

Aux communautés juives :

« La perte de votre indépendance vous a causé dans le passé une profonde affliction, mais vous avez certainement souffert plus vivement encore des nouvelles taxes que mes prédécesseurs vous imposaient sans cesse, à votre insu, et des amendes considérables que vous étiez contraints de verser dans le trésor impérial... Recommandez-moi donc à la bienveillance divine, et quand j'aurai mené à bonne fin ma campagne contre les Perses, je me rendrai à Jérusalem, la ville Sainte et, selon le désir que vous nourrissez depuis de nombreuses années, je la restaurerai à mes propres frais et m'y joindrai à vous pour glorifier le Tout-Puissant. »

L'empereur se mit en effet à l'œuvre en chargeant son ami Alype d'Antioche de surveiller les travaux. Mais les Judéens se montrèrent indifférents aux tentatives de Julien de rebâtir le Temple. Après les nombreux échecs qu'ils avaient subis, l'idée se répandait de plus en plus parmi les Juifs que le relèvement de Sion ne pourrait avoir lieu qu'avec la venue du Messie. Cependant un dernier soulèvement doit être mentionné au début du ^{vi}e siècle.

La Palestine se trouvait alors sous la domination byzantine. Les Juifs palestiniens souffraient beaucoup de l'oppression et ils profitèrent de ce que Kossier, roi des Perses, était en guerre avec Héraclius, empereur de Byzance, pour marcher sous la

conduite de Benjamin de Tibériade sur Jérusalem qu'ils reprirent aux chrétiens (614). Pendant un certain temps les Juifs furent de nouveau maîtres de la Palestine ; mais ils furent bientôt trompés dans leurs espérances car les Perses qui ne leur rendirent pas Jérusalem et leur refusèrent toute autonomie, ils les imposèrent au contraire lourdement. Alors les Juifs cherchèrent à se rapprocher d'Héraclius qui avait reconquis la Palestine ; celle-ci tomba de nouveau sous la domination byzantine (628). L'empereur se rendit en triomphe à Jérusalem, mais ne tint pas parole, car, à l'instigation des moines, il ordonna une persécution générale contre les Juifs palestiniens. Il renouvela en outre l'édit d'Adrien et de Constantin qui interdisait aux Juifs l'accès de la Cité Sainte.

Après 632 les Arabes envahirent la Palestine en même temps que les territoires voisins. Les Juifs mécontents de la domination byzantine favorisèrent la conquête musulmane, mais ils n'eurent pas à s'en louer, car le Khalife Omar, prit contre eux une série de mesures restrictives. La Palestine passa dans la suite sous la domination chrétienne, retomba sous celle des Arabes pour demeurer après, jusqu'à la dernière guerre mondiale, entre les mains des Turcs. Les Juifs de plus en plus dispersés n'ayant plus confiance dans le pouvoir de la force, concentrèrent tous leurs espoirs dans le Messie libérateur, et, depuis enfermés dans les ghettos, ils attendaient le miracle. Nous ne trouvons plus nulle trace dans notre histoire d'un soulèvement en masse. Mais la

Palestine restait et demeurait le désir de chaque Juif. L'histoire du grand poète Jehuda Halevy est là pour nous le prouver. Médecin du roi en Espagne, situation enviable, il quitte son pays natal pour embrasser le sol du pays de ses ancêtres dévasté par les guerres des croisades. Les routes sont pleines de danger ; Jehuda Halevy les brave tous et arrive à Saint-Jean d'Acre où on perd sa trace. Mais une légende a voulu consacrer sa mort et nous raconte qu'en arrivant à Jérusalem et voyant le sol ruiné, il s'est jeté à terre en pleurant et c'est alors qu'il fut tué par un cavalier arabe. Cette légende est un symbole : c'est l'histoire du peuple juif.

Les Juifs dispersés dans les autres coins du monde mènent une vie misérable, oppressés, massacrés et humiliés par leurs maîtres les chrétiens. Nous ne voulons pas évoquer ici l'histoire du peuple juif durant son long exil car nous nous écarterions de notre travail, mais, si nous insistons quand même sur son état misérable, c'est pour démontrer qu'il n'est pas surprenant que les Juifs aient conservé leurs mœurs, leurs habitudes et leur nostalgie vers le pays de Palestine où ils étaient considérés comme des hommes libres. Ce sont aussi les persécutions qui expliquent le particularisme des Juifs, dont on leur a fait un si grand grief. Et toute la masse du peuple juif s'est déclarée avec enthousiasme pour l'idée sioniste quand elle est sortie de sa position d'aspiration à la réalisation. Si nous passons en revue tous les pays dans lesquels ils se

trouvaient et parfois même avant leurs oppresseurs, comme l'Espagne, par exemple, le bilan sera toujours le même : massacre et pillage des habitants juifs.

TITRE II. — Les persécutions et l'émancipation des Juifs.

Le premier pays qui a délivré les Juifs, c'est la France. C'est la Révolution française qui a proclamé liberté, égalité et fraternité pour tout le monde. Mais l'émancipation ne devait pas être la délivrance attendue. Le peuple juif est resté un élément étranger au sens des nations chrétiennes. Les Juifs étaient sortis de leurs ghettos avec enthousiasme en saluant la grande patrie. A l'isolement et au contraste salutaires avait succédé l'assimilation.

Tout se passa bien pendant une ou deux générations, les Juifs pouvaient se croient Anglais, Français, Allemands etc... Mais si les grilles des ghettos tombèrent, si leurs portes s'ouvrirent ce ne fut que pour donner passage à la marée montante d'une oppression qui devint d'autant plus dure pour eux qu'ils étaient plus en rapport avec le monde chrétien. Le Juif avait cru trouver une patrie, il s'était cruellement trompé. En fait, même au début de l'émancipation, les Juifs n'ont jamais été absolument émancipés. Le mouvement d'assimilation commença à montrer ses fissures et le mou-

vement antisémiste apparaît en France, en Allemagne, en Autriche et surtout en Russie où ont lieu dans les années 1881, 1883 et 1906, trois grands massacres des Juifs. A l'Occident, comme dans l'Orient, le Juif arraché à son sentiment de sécurité trompeuse se voit exclu des cercles et des clubs de ses compatriotes chrétiens. Il a toujours les droits de citoyen (sauf en Russie) mais il perd sa patrie d'adoption, il avait déjà perdu celle du ghetto. Il est donc devenu sans patrie, dans toute la forme du terme. Partout se dessine un mouvement de haine contre les Juifs. Là même où l'antisémitisme ne s'est pas encore manifesté sous la forme la plus brutale, où les magasins juifs ne sont pas encore menacés par le pillage et le boycottage, l'opinion publique est antijuive. « Les peuples au sein desquels vivent les Juifs, dit le Dr Herzl, sont tous sans exception timidement ou brutalement antisémites » (*Judenstaat*, p. 22). D'où vient cet antisémitisme et quels sont ses éléments constitutifs ? M. A. Leroy-Beaulieu dans son livre *Doctrines de Haine* se plaît à affirmer que l'origine de l'antisémitisme n'est nullement française, qu'il vient des races saxonnes et slaves d'outre-Rhin. Sans doute, c'est là, du moins en partie, un héritage de la vieille Allemagne, si après dans les querelles confessionnelles et la nouvelle Allemagne, dans son orgueil de race, est un terrain favorable à l'antisémitisme. Sans doute aussi la Russie orthodoxe qui chercha dans l'unité religieuse

l'unité nationale, la Russie autocratique est un foyer ardent d'antisémitisme. Sans doute aussi l'antisémitisme n'est conforme ni au génie national français ni à ses principes, mais il n'est pas en France un simple article d'importation. Là, comme ailleurs, il est une recrudescence spontanée des haines anti-juives, un mélange complexe de vieux et de neuf, de haines ancestrales d'instincts réactionnaires, fruit archaïque du moyen âge et de passion révolutionnaire, de haines sociales, de jalousie de classe, un fruit même, prétend M. A Leroy-Beaulieu, des conceptions modernes sur les lois de l'histoire de la notion darvinienne de la sélection naturelle et de la lutte pour la vie. L'antisémitisme se présente nettement sous trois principaux aspects. La question juive est une triste question religieuse, nationale et sociale.

CHAPITRE III

LES DIFFÉRENTS ASPECTS DE L'ANTISÉMITISME.

TITRE I. — L'antisémitisme question religieuse

L'antisémitisme est tout d'abord une guerre de religion, une manifestation d'intolérance confessionnelle une haine de croyance, la haine des chrétiens contre les Juifs. Ce grief religieux, le plus ancien, consiste dans de vieilles accusations portées contre le judaïsme. Faute d'arguments évangéliques, on s'en prend très souvent au Talmud que la plupart du temps on connaît à peine ou pas du tout, à la tradition ou à la morale judaïques, pour ne pas parler de vieilles superstitions stupides sur la sorcellerie juive. De toutes ces vieilles superstitions, il en est une qui est restée à nos jours : c'est la fable inepte du meurtre rituel. A l'approche de Pâques, les massacres commencent. Les Juifs pour préparer les pains azymes sans levain, les mazzot de pâques, se serviraient de sang chrétien. Aussi dans l'Europe orientale dès qu'un enfant chrétien disparaît ou dès que l'on trouve un cadavre, les soupçons et les colères vont droit aux juifs. Soupçons bien stupides à l'égard d'un peuple auquel on a interdit tout usage du sang. Accusation qui n'a pas plus

de base historique que les accusations analogues portées contre les chrétiens primitifs par les païens.

TITRE II. — L'antisémitisme conflit national.

La question juive est aussi une question nationale, une compétition de races. C'est le conflit des Aryens contre les Sémistes qui devait être particulièrement aigu dans le xix^e siècle, qu'on a pu appeler le « siècle des nationalités ». Au cours de cette époque s'est effectué le réveil d'une grande partie des nations européennes. Dans leur tendance à l'unité, celles-ci s'efforcèrent de s'assimiler les éléments hétérogènes vivant dans leur sein. Or, tous les peuples se sont heurtés aux Juifs qu'ils ont, de tout temps, considérés comme étant une nation étrangère (1) et foncièrement irréductibles. Ne se sont-ils pas conservés au milieu de tous les peuples durant des siècles sans jamais se fondre en eux. On craignit encore plus que la concurrence économique l'influence de leur présence pouvait exercer sur la pureté du génie national : « L'antisémitisme, a dit avec juste raison Bernard Lazare, est une des façons dont se manifeste le principe des nationalités. »

Les Sionistes se rendirent compte de bonne heure de la nature vraie du problème juif. Voici ce qu'écri-

1. Bernard Lazare, *L'Antisémitisme, son histoire et ses causes*, p. 395 et suiv.

vait le Dr Pinsker, en 1882, dans sa brochure : l'*Auto-émancipation* : « Selon notre conception, le point central du problème juif consiste en ceci : les Juifs forment, en fait, au sein des peuples parmi lesquels ils vivent, un élément hétérogène qui, d'une part, n'est susceptible de s'assimiler à aucune autre nation et, d'autre part, ne saurait être supporté par aucune d'elles (1) ». Bismarck a vu dans le judaïsme un danger capital pour la « Deutsche-Kultur » ; de même, en France, l'auteur de la *France Juive* en présence du peuple juif a cru pouvoir crier à l'invasion étrangère.

Or le réveil des nations est loin de toucher à sa fin ; il est en train des'effectuer précisément dans les régions où les Juifs sont les plus nombreux. Il n'est nullement besoin d'échafauder des hypothèses sur ce qui adviendra dans les Etats nouvellement créés, car la réalité actuelle est suffisamment convaincante. C'est pendant qu'ils étaient eux-mêmes opprimés que les Polonais ont fait preuve de l'antisémitisme le plus meurtrier et depuis qu'ils ont été reconnus comme nation indépendante, on peut dire que les Juifs ont été mis hors la loi. De même en Roumanie. Mais il y a une raison nouvelle qui nous fait considérer que la haine anti-juive va encore en s'accroissant ; c'est la tendance actuelle des Juifs du pays de l'Europe orientale et centrale à se constituer et à vivre comme minorité nationale reconnue comme telle.

1. *Op. cit.*, p. 7

TITRE III. — Le grief économique

La question juive peut aussi être envisagée sous l'aspect d'une question économique et sociale. La concurrence mercantile, la lutte pour l'existence divisent depuis longtemps le Juif et l'Aryen. Le Juif par suite de circonstances historiques a été forcé de se consacrer presque exclusivement au commerce et à l'usure. C'est au moyen âge que nous voyons se développer la prodigieuse activité des marchands juifs. Capefigue (1), dans les études historiques qu'il a consacrées au commencement du XVIII^e siècle à la condition des Juifs, nous parle de cette merveilleuse histoire du commerce des Juifs au XVIII^e siècle qui fait encore l'étonnement de notre civilisation. L'Europe n'a plus de communications, les routes sont peuplées de châteaux fortifiés ou des seigneurs toujours armés exercent leur rapacité contre les marchands et les voyageurs ; rien n'arrête les juifs ; presque partout ils obtiennent le privilège de prêt à usure ; ils parcourent les foires, fournissent les églises et les barons de tous les produits de l'Orient ; chaque village a son juif, chaque cité a sa synagogue et lorsque le zèle religieux acquiert assez d'influence pour exiger leur expulsion, c'est à peine si une ou deux années s'écoulent avant que le prince ou le baron ne les ait rappelés dans ses Etats.

Lorsque par la suite il se forma dans la chrétienté

1. *Les Juifs du moyen âge*, t. 1, p. 11-12.

une classe commerçante distincte, elle entra aussitôt en conflit avec la concurrence juive. Des haines et des persécutions de toutes sortes éclatèrent. On interdit au Juifs d'avoir leurs maisons de commerce, ils furent seulement autorisés à pratiquer le commerce de change et de monnaies étrangères. Le juif devient donc changeur, puis, la nécessité le poussant, il pratique l'usure. Et cette dernière pratique lui attire la haine des chrétiens car les docteurs et les théologiens se sont toujours élevés avec énergie contre cette pratique. A sa naissance, la grande industrie eut besoin pour se développer des capitaux des Juifs, ceux-ci entrèrent alors dans une ère de faveur et de grande prospérité. Mais le jour vint où la classe commerçante de la nation se suffisant à elle-même voulut les rejeter. « N'achetez pas chez les Juifs » voilà le mot d'ordre qui fut donné en Pologne et en Roumanie. On rendit les Juifs responsables de la crise agricolé, de l'avilissement de la main-d'œuvre, de la ruine du petit commerce.

Nous avons vu les trois aspects sous lesquels se présentent de nos jours l'antisémitisme. Nous avons pu apprécier la situation des Juifs dans la diaspora. Deux voies sont préconisées : l'assimilation et le sionisme. La première soutenue par les Juifs qui momentanément ne souffrent pas dans les pays où ils se trouvent et qui se croient, ou sont en fait et en droit nationaux de ces pays ; mais ils ne sont qu'une minorité, et la grande masse du peuple juif

LA SITUATION DE LA PALESTINE

n'accepte pas l'idée d'une assimilation complète, qui d'ailleurs n'est pas facile à réaliser. Après une existence propre depuis plus de deux mille an, après avoir passé dans tous les ghettos de tous les pays de sauvegarder leur coutume et leur religion, il est impossible qu'ils changent brusquement et d'ailleurs les peuples parmi lesquels ils vivent ne désirent nullement cette assimilation précipitée. La question juive ne peut donc être résolue par la voie de l'assimilation.

L'assimilation nous paraissant impossible, il faut donc considérer la solution sioniste, c'est-à-dire l'incorporation du peuple juif en tant qu'élément ethnique et religieux, dans la terre de ses ancêtres. Ce n'est plus un régime de tolérance précaire ou voilée, c'est un régime de droit reconnu qu'il faut adopter. Dans cet état palestinien, les Juifs seront chez eux ; ils n'auront plus à redouter les accusations d'être des dissolvants de la nationalité des autres peuples ; il est curieux, au surplus, de constater que les plus grands révolutionnaires ont été des Juifs, comme Karl Marx et d'autres qui ont été mêlés au mouvement bolcheviste. Ce fait d'ailleurs s'explique : le Juif est un mystique : les grands révolutionnaires sont les mystiques de l'avenir, et il y a là une curieuse déviation du sentiment religieux.

L'état sioniste sera, selon l'expression très forte et ironique de M. de Monzie, le lieu tabou des Juifs.

Il sera composé de tous les Juifs déclarés inassimilables dans les autres pays. Ils seront chez eux

et ne connaîtront plus de *capitis deminutio*. Le Juif, suivra sa destinée historique dans sa pleine liberté, sans contrainte ni méfiance pour accomplir les prédictions des prophètes anciens et modernes, car M. Darmesteter a raison de dire qu'il y a des prophètes modernes en Israël, nos vieilles synagogues en sont remplies.

Peut-être y aura-t-il pour suivre ou rejeter la solution sioniste quelques-uns de ces Juifs mondains qui confondent salon et nationalité. S'il est des Etats qui ont pu adopter *juridiquement* l'assimilation complète, nous dirons que c'est là une solution de circonstance et qui constitue dans tous les cas une exception. En fait, le Juif est considéré qu'on le veuille ou non comme une minorité religieuse et nationale au même titre que l'Arménien.

En contribuant à l'amélioration du sort des Juifs la création d'un Etat juif sera d'une utilité appréciable au point de vue de l'ordre public interne de nombreux Etats et partant de l'ordre public international.

Quel fut l'accueil réservé au mouvement sioniste lorsqu'il sortit de sa sphère d'aspiration pour essayer de réaliser ? Faisons une constatation : jamais le sionisme ne trouva d'adversaires parmi les non-Juifs. « Beaucoup de chrétiens, disait Max Nordau (1), dans une conférence faite en 1898, pensent que sa réalisation est chose difficile ou même qu'elle est irréalisable, mais aucun d'eux ne consi-

1. Nordaus *Zionistische Schiften Kölm*, n. Leipzig, 1919.

dère l'idée sioniste comme fausse ou méprisable. » Ses ennemis se recrutaient parmi les Juifs assimilés de tous les pays, mais plus particulièrement parmi ceux des pays occidentaux. Dès sa naissance, ceux-ci résolurent de le combattre.

Lorsque l'on voulut réunir le premier congrès, sioniste, à Munich, la communauté juive de cette ville s'y déclara formellement opposée. Herzl persista néanmoins dans son projet et choisit ensuite Bâle. C'est alors que les grands rabbins de Londres et de Vienne exprimèrent publiquement leur désapprobation du sionisme et quatre rabbins d'Allemagne signèrent une protestation qui parut dans le *Berliner Tageblatt* où, au nom de la religion et de l'amour de la Patrie, ils s'élevaient contre les « aspirations sionistes et surtout contre le projet du congrès ».

En Angleterre et en France, pour des motifs d'ordre politique et économique, l'opposition fut encore plus grande. En particulier les Juifs français se montrèrent les plus irréductiblement hostiles au courant national juif.

Les Juifs assimilables, ou israélites, n'ont bien entendu rien à dire contre l'assimilation des Juifs, mais ils la voudraient totale sans exception et immédiate. C'est pourquoi l'idée d'un Etat juif et indépendant de la liberté nationale des Juifs de la Diaspora leur répugne. Ils la combattent de toutes leurs forces et par tous les moyens. Un Israélite invité à exprimer devant la Conférence de la Paix l'avis de

ses coreligionnaires de France sur le sionisme est allé jusqu'à affirmer que transportés en Palestine les juifs de l'ancienne Russie constitueraient un danger international. Ce serait, disait-il, créer dans le Levant un foyer de bolchevisme. Ce même délégué avait visité la Palestine et distribué des éloges à ces pionniers, soi-disant bolchevistes, qui défrichaient la terre inculte.

L'Alliance Israélite universelle, qui fit maintes démarches auprès de la Conférence de la Paix en vue d'aider les juifs de l'Europe orientale à obtenir la liberté individuelle, évita soigneusement de se prononcer sur la question sioniste ; quant aux libertés nationales de ces mêmes juifs orientaux, elle en repoussa formellement l'idée.

Adams Gibbons dans sa brochure *Le Sionisme et la Paix mondiale*, page 11, rapporte les paroles du grand rabbin de France, M. Israël Lévy affirmant qu'il n'y a guère que 100.000 Sionistes en dehors de l'Amérique, la plupart des sionistes français sont d'origine russe ou roumaine et si les juifs de naissance française s'intéressent au sionisme, ils le font par sympathie pour leurs frères désireux d'échapper à la persécution.

Ce n'est pas par méchanceté de cœur ni par esprit de contradiction que les Israélites s'opposent au nationalisme juif. Instruits par un passé douloureux et encore trop rapproché pour être complètement oublié, craignant des retours offensifs de leurs ennemis, ils veulent que le peuple juif se fasse tout petit, qu'il

passé inaperçu, qu'il n'essaie pas de manifester sa personnalité et qu'il disparaisse complètement en se laissant absorber par tous les autres peuples sans laisser d'autres traces que les empreintes morales dont il a marqué les civilisations orientales et occidentales.

L'argument le plus communément répandu consiste à dire que si les Juifs ont une nationalité à part, ils perdent leur qualité de citoyen français ou anglais. Mais nous prétendons que le Juif qui se réintégrera dans sa patrie d'origine recouvrera sa véritable nationalité.

Répondant à une interview du journal *Le Matin* le 2 mars 1919, quelque temps après que la délégation sioniste eût été admise à exposer ses desiderata à la Conférence de la Paix, Mgr Baudrillart, recteur de l'Institut Catholique de Paris tout en faisant une déclaration de principe en faveur de la reconstitution d'un Etat juif, émettait la crainte qu'en définitive elle ne rendit plus difficile la situation des Juifs, car disait-il, les Juifs sont déjà une race et une religion, si à cette cause d'assimilation vous y ajoutez la notion d'un Etat juif, vous aurez augmenté les difficultés de la solution de la question. Mais notre réponse est facile : les Juifs ont déjà une nationalité et cette nationalité, ils ne l'ont jamais perdue. S'ils ont été reconnus citoyens d'un Etat, ce n'est là qu'un revêtement juridique dirons-nous et c'était la seule solution possible. Avec la reconnaissance d'un Etat juif nous cessons de reconnaître les solutions factices pour nous approcher

de la seule solution vraie. Notre situation sera identique à celle des Irlandais qui, obligés de fuir leur patrie d'origine, sont allés en Amérique où ils ont été nationalisés citoyens américains. Il est évident que tout en conservant des sentiments de reconnaissance pour le pays qui les avait accueillis ils n'ont cessé d'être Irlandais au fond de leur cœur. Et il y a dans cette situation aucune assimilation possible avec la loi Delbrück, déclarant qu'un Allemand ne perd jamais sa nationalité et leur permettant de recouvrer leur qualité d'origine au moyen d'une simple déclaration.

Quand l'Etat juif commencera d'exister, la situation du peuple juif ressemblera beaucoup à celle de Roumanie avant la guerre 1914-1918. Seuls les Roumains du Royaume étaient des nationaux roumains, les Transylvains étaient sujets hongrois, ceux de Bukovine, autrichiens, ceux de Bessarabie, russes.

Les Irlandais et Allemands qui ont émigré en Amérique et ont acquis la nationalité américaine sont dans le même cas. Jamais il n'est venu à l'esprit du Parlement anglais de voter une loi qui aurait transformé en citoyens britanniques tous les Irlandais habitant l'Amérique. Aucune voix ne s'est élevée jusqu'ici pour les accuser d'avoir une double nationalité. L'idée de la double nationalité dont seraient dotés les Juifs le jour de la création de l'Etat juif en Palestine ne résiste pas au plus sommaire examen. C'est une légende engendrée par la peur des Juifs assimilés qui se croient menacés dans leurs situations actuelles.

CHAPITRE IV

LES DROITS DES TIERS ET DES SIONISTES SUR LA PALESTINE

TITRE I. — Les droits acquis des tiers

Nous avons examiné les arguments des Israélites et des Chrétiens, qui s'opposent au retour de Sion.

Il nous faut dire maintenant quels sont les droits que le peuple juif peut invoquer pour son établissement en Palestine.

Tout d'abord l'idée de possession millénaire n'est pas à dédaigner et les Juifs n'ont jamais admis l'idée de prescription en pareille matière. Sans doute l'idée de prescription, qui est une notion de droit civil, soulève de grandes difficultés quant à son application en droit international public.

« Le simple non-usage, le simple silence considérés en eux-mêmes n'ont pas la force de la renonciation ou du consentement en tant que nous ne sommes pas obligés de faire usage de notre bien ou de protester. » C'est ainsi que s'exprime de Martens. Evidemment le savant maître russe ne pense pas à l'idée de la prescription acquisitive, mais il y a la notion de non-usage imposée par la force des choses et qui ne saurait équivaloir à l'idée de renon-

ciation. D'autres auteurs, comme Bluntschilli et Bonfils admettent la prescription comme institution du droit des gens. « La prescription étant d'un usage nécessaire à la tranquillité et au bonheur de la société humaine, on présume de droit que toutes les nations ont consenti à en admettre l'usage légitime et raisonnable (Vattel, *Le droit des gens*, Paris, 1863 ». C'est donc en vertu d'une présomption que la prescription, notion civiliste, nous le répétons, pourrait être admise dans le droit des gens.

Bonfils, dans son *Manuel de droit international public* (Paris, 1912) pose nettement la question. Il se demande si en cas de prise de pouvoir par violence, c'est-à-dire à la suite d'une guerre et à supposer qu'aucun acte ne vienne interrompre cet état de fait cette possession ne serait pas susceptible de créer par sa persistance un état de droit. Et l'éminent auteur semble répondre affirmativement « ... Si cet état de fait se prolonge et se continue pendant un grand nombre d'années, ne faut-il pas admettre en droit international public comme dans le droit civil privé qu'au bout d'un certain laps de temps le fait persistant est générateur de droit ? Une très large possession non constatée et non interrompue ne fait-elle pas présumer la renonciation du précédent possesseur ? »

Dans ces conditions, nul ne saurait fixer le laps de temps nécessaire à la prescription. Cela est d'autant plus difficile que bien souvent un petit peuple

ou un petit Etat seront dans l'impossibilité d'exprimer librement leur volonté par crainte de représailles de la part du conquérant ou d'un Etat plus fort.

Les Juifs n'ont jamais accepté le fait de la conquête brutale par les Romains. Ils ont protesté par les moyens en leur pouvoir contre ce fait. Le peuple juif a gardé intact, malgré la dispersion, son esprit de retour, quels que fussent les maîtres de la Palestine. Le délai de dix-huit siècles peut sembler long et on objectera que durant ce laps de temps des changements se sont produits. Nous répondrons « qu'un état de choses même millénaire n'est pas fondé à subsister lorsqu'il est reconnu contraire à la justice » (1).

Du point de vue du droit des gens strict, les seuls qui puissent se prévaloir des droits sur la Palestine ce sont les Turcs. Ce pays ayant été détaché de la Turquie par un acte juridique et cette opération ayant une validité absolument indiscutable puisque la Turquie par son manque de résistance sur ce point s'est volontairement privée du droit de plaider même le vice du consentement, la succession s'est trouvée ouverte pour l'affirmation de la plénitude des droits des juifs.

Cependant, au cours des siècles, certains droits acquis de tiers se sont créés, qu'on ne peut nier.

Ces droit acquis sont d'abord ceux des Arabes de

1. M. Millerand dans sa lettre d'envoi du projet de traité de paix à la délégation hongroise, le 6 mai 1920.

la Palestine. Ils n'ont pas, à proprement parler, des droits acquis de souveraineté sur ce pays puisqu'il ne les ont jamais eus. Mais ils y vivent, donc ils ont le droit de revendiquer la souveraineté.

Les Arabes habitant la Palestine sont dans un état intellectuel peu évolué, leur ignorance est légendaire en Orient, ainsi que leur peu d'aptitudes et de bonne volonté au travail. Avant l'immigration juive, ils étaient comme les serfs du moyen âge attachés à la terre qui appartenait à de vieilles familles. L'arrivée des Juifs devait par la force des choses inquiéter ces riches propriétaires.

Les Arabes qui voyaient les nouveaux arrivants cultiver intensivement la terre, fuyaient les terres de leurs seigneurs pour venir s'installer près des colonies juives. La paix la plus complète régnait entre les Juifs et les habitants. Les colonies juives se développèrent et la main-d'œuvre arabe s'était développée. Jusqu'à la déclaration Balfour, les soixante-dix colonies juives n'eurent aucun démêlé avec les Arabes. Mais après la guerre, l'arrivée en masse des pionniers juifs éveilla la crainte des propriétaires fonciers qui voyaient leur influence diminuer et l'agitation parmi les masses ignorantes commença. Le terrain était propice car on promettait aux Arabes les maisons des Juifs, leurs orangeries, en un mot tous leurs biens. Néanmoins, les travailleurs arabes, avoisinant les colonies juives, ont immédiatement compris le but poursuivi par les agitateurs, et, à l'heure actuelle, les protestataires ne constituent

qu'une infime minorité comme on en rencontre d'ailleurs dans tous les pays sous mandat et surtout en Orient-Syrie-Mésopotamie. En Palestine, les travailleurs arabes et juifs collaborent en paix et il y a lieu d'espérer que cet état de choses persistera.

Mais que valaient et que valent les protestations élevées par les Arabes ou par les autres catégories ethniques ou religieuses ?

La règle de l'autodétermination doit être appliquée. Mais il y a deux problèmes : la justice pour les Arabes de Palestine qui demandent à se gouverner dans l'indépendance et la justice pour les Juifs qui, n'ayant aucun pays où ils puissent se dire chez eux, demandent qu'on les laisse rentrer en possession de leur ancienne patrie. Comment décider ? Il y a lieu d'appliquer la règle juridique sur l'équilibre entre deux principes de justice. Dans le cas où il y a conflit entre deux principes de justice c'est celui des deux qui prend le dessus qui donne satisfaction à l'ordre public.

Nous avons vu que la solution de la question juive est une nécessité pour l'ordre public international et que cette solution est impossible sans la création d'un Etat juif en Palestine ; ce sont donc les droits des Juifs qui doivent prévaloir. Quant aux Arabes, ils doivent se contenter de la liberté internationale limitée qui constitue les droits des minorités nationales. Ce ne sont pas les Juifs qui ont tant souffert, qui ont tant lutté pour obtenir ces droits,

qui leur en refuseraient l'exercice et la jouissance. Pourquoi ne pas leur faire confiance ?

Les autres droits acquis sont ceux de certains pays, comme la France, par exemple, qui possède en Palestine des œuvres scolaires ou de bienfaisance. La création d'un Etat juif ne peut nuire en rien à ces droits ni à ceux des autres nations.

TITRE II. — **Les résultats du sionisme.**

Le principal résultat est la reconnaissance du « lien historique du peuple juif avec la Palestine », comme le constate le mandat sur la Palestine, déposé à la Société des Nations, dans l'alinéa 4 de son préambule.

Le second résultat c'est la remise de la Palestine par la Turquie non pas à un Etat pour en disposer comme bon lui semblera, mais aux principales puissances alliées (voir Traités de Sèvres et de Lausanne).

Le troisième résultat, et c'est le plus important, c'est l'obligation faite à l'Etat qui accepterait le mandat sur la Palestine en vertu de l'article 22 du pacte « de donner une exécution à la déclaration de Balfour faite le 2 novembre 1917 par le gouvernement de sa Majesté britannique et approuvé par l'Entente ».

CHAPITRE V

LE MANDAT BRITANNIQUE

Avant d'aborder cette question, voyons d'abord quels étaient les systèmes de colonisation d'avant-guerre car le mandat est une institution récente et nous aurons, dans notre quatrième partie, à nous prononcer sur le résultat de ce système après huit années d'application. L'Angleterre ayant accepté le mandat sur la Palestine, examinons rapidement les moyens qu'elle mit en œuvre pour l'organisation politique de son empire colonial.

TITRE I. — L'expansion coloniale anglaise.

Sans aucun doute, le fait le plus significatif et le plus considérable de l'histoire moderne est l'immense diffusion de la race anglo-saxonne, l'essor de son commerce, la prédominance de ses institutions, le contrôle par l'empire britannique des destinées de la moitié du globe. Quand, par suite de l'interdiction par les Turcs des anciennes routes de l'Orient et la dérivation vers l'Amérique de l'Europe, obligée de se détourner de la Méditerranée, l'Angleterre fut placée au premier rang et elle l'emporta sur la Hollande, l'Espagne et le Portugal ses anciens rivaux.

Elle tient Gibraltar, le canal de Suez, l'Égypte, l'Inde, c'est-à-dire les principaux points névralgiques du monde. Avec ses conquêtes coloniales, ses institutions se sont perfectionnées et l'on peut dire que le peuple anglais est celui qui offre le plus de garanties de liberté individuelle.

TITRE II. — La politique coloniale anglaise.

Cependant ce n'est que lentement et par degrés que l'Angleterre a appris à avoir vis-à-vis de ses colonies la meilleure politique. Elle a commencé, comme Rome par regarder ses possessions comme des propriétés destinées à être, pour elle, une source de bénéfices. Il ne fallut pas moins que la perte de l'Amérique pour lui apprendre combien en agissant ainsi elle avait la vue courte. Mais elle fut assez heureuse pour perdre la meilleure partie de ses propres possessions sans en être elle-même accablée, et même, après la perte de l'Amérique, elle eut le temps et l'occasion de reconstituer un autre empire colonial à peine moins grand que le premier.

À l'égard de ses colonies d'aujourd'hui, sa politique est très libérale, car l'Angleterre d'aujourd'hui est très différente de l'Angleterre qui fut la cause de la rébellion de sa plus grande colonie : l'Amérique.

La politique coloniale anglaise est un chef-d'œuvre de développement à travers toutes les vicissitudes de sa politique intérieure et de sa politique

continentale. Certes, les adversaires peuvent, en apparence, adresser de vives critiques à son administration dans les Indes et en Egypte. Mais qu'on y réfléchisse. Dans quel état d'anarchie, avec ses sectes religieuses, ne seraient pas les Indes sans les Anglais? Quant à l'Egypte, que la France a eu le tort d'abandonner, peut-on nous dire en quoi la souveraineté de l'Angleterre a nui à son développement économique? Nous ne faisons pas nôtres certaines théories d'origine germano-américaines de l'expropriation des races incompetentes, mais il nous sera permis d'affirmer, surtout à la lumière des événements qui se déroulent présentement en Chine, que ce qu'on a appelé le dominateur anglais a servi les intérêts de la race blanche et a contribué à la paix du monde. D'ailleurs, l'Angleterre a accordé aux colonies, où elle estime qu'il en sera fait usage pour le bien commun, la représentation politique la plus large et la plus indépendante et que pourraient bien leur envier certains états européens : n'a-t-on pas vu les électeurs égyptiens donner à deux reprises la majorité au parti nationaliste?

On sait que les colonies anglaises se divisent en deux catégories, les colonies que nous appelons autonomes (Canada, Australie, Afrique du Sud) et les colonies dites de la Couronne (Tasmanie, Nouvelle-Zélande).

Il faut remarquer que pour toutes les matières qui n'affectent pas les intérêts vitaux de l'Empire, le gouvernement local est absolument responsable,

nous voulons dire que, à des degrés divers, c'est un gouvernement dont les ministres sont responsables devant la représentation nationale pour les seuls dominions, cela s'entend.

Quant aux colonies de la Couronne, elles sont sous l'administration du Colonial Office, le même organisme qui administre la Palestine. Leur organisation est d'ailleurs différente d'une colonie à l'autre : c'est ainsi qu'à Gibraltar et à la Trinité on trouve un Conseil exécutif choisi et non pas élu et un Conseil législatif également choisi.

Dans l'île de la Jamaïque, nous trouvons un conseil exécutif nommé et un Conseil législatif partiellement élu. Dans les îles Bahama, les deux conseils sont élus, mais c'est le gouverneur qui est responsable devant la représentation nationale.

Les colonies anglaises se sont lentement développées, elles ont parfois lutté pour obtenir plus de liberté de la mère patrie et ce n'est que peu à peu, parfois par la force des choses, que la métropole s'est décidée d'entrer dans la voie des concessions. Nous ne voulons pas étudier dans cette étude cette longue et difficile question du développement de la question coloniale anglaise, mais ne croyons pas demeurer en dehors d'un autre sujet que de tracer dans ses grandes lignes l'évolution de quelques-unes de ces colonies jusqu'à nos jours.

TITRE III. — Le Canada.

En 1837 une révolte éclata dans le Bas-Canada c'est-à-dire au Canada français. Le gouvernement du pays, comme ceux des états américains qui se trouvaient au sud du Canada au temps où l'Amérique était colonie anglaise, se composait d'un gouverneur, pouvoir exécutif, d'un Conseil législatif nommé par la Couronne, d'une chambre législative, élue par les colons. Les colons étaient exaspérés par l'arbitraire du gouverneur et d'un conseil peu sympathique. Les rebelles demandaient une réforme constitutionnelle. La rebellion fut écrasée, mais les vaincus ne furent pas traités comme ils l'avaient été en 1776. Un commissaire royal fut envoyé pour examiner leurs griefs ; c'était lord Durham. Malheureusement il dépassa les limites de son pouvoir par des mesures visant à l'apaisement qui furent mal comprises en Angleterre et il fut rappelé. Mais son rapport sur la situation du Canada et les mesures nécessaires à sa pacification furent considérées comme la source de tout ce que l'Angleterre a fait depuis pour l'amélioration de la condition de ses colonies. Lord Durham recommandait l'octroi d'un self-government absolu, avec l'intervention de l'Angleterre uniquement dans les questions touchant immédiatement et évidemment aux intérêts de l'Empire. L'année 1847 vit établir au Canada un gouver-

nement responsable, indépendant, et, depuis, ce système fut appliqué à toutes les colonies anglaises capables de s'administrer elles-mêmes.

TITRE IV. — Le gouvernement du Canada.

En 1840, le Parlement décida, par voie légale, l'union du Haut et du Bas-Canada, sur une base exposée par lord Durham dans son rapport, mais l'union législative de ces deux provinces, l'une anglaise et l'autre presque totalement française était maladroite et fut seulement provisoire. *C'est la loi anglaise sur l'Amérique du Nord* de 1867 qui décida que les deux colonies seraient à la fois séparées et réunies par une constitution fédérale. Cette loi est la constitution actuelle du *Dominion du Canada*.

D'après cette constitution, les sept provinces que comprend actuellement le « Dominion », ont chacune leur parlement et leur administration séparés. Chacune d'elles a, à sa tête, un lieutenant-gouverneur ; dans chacune, comme dans le Dominion lui-même, il y a un ministre responsable de sa politique et de ses actes gouvernementaux devant un parlement doté de toute l'organisation nécessaire pour diriger lui-même les affaires locales. La « loi anglaise sur l'Amérique du Nord », élaborée au Canada et acceptée sans modification par le Parlement britannique, accorde certains pouvoirs spéciaux aux provinces et réserve tout le reste au gouverneur

du Dominion. Parmi les pouvoirs ainsi réservés au gouvernement fédéral, figure celui d'élaborer toute la législation pénale.

Le gouvernement du Dominion est, sur presque tous les points, la reproduction du gouvernement de la métropole. La Couronne est représentée par le gouverneur général, qui joue, dans l'administration de la colonie, le rôle de la Couronne dans l'administration du royaume ; il agit par l'intermédiaire de ministres responsables et il ne se sert presque jamais de son veto en matière de législation, bien que les projets dont on redoute l'influence sur la politique impériale aient été réservés à l'approbation du souverain en Conseil (c'est-à-dire à l'approbation du ministre anglais en fonction). Le Cabinet du gouverneur général s'appelle le Conseil privé du Roi, il représente la majorité de la Chambre Populaire du Parlement. Il sert de guide à cette Chambre en matière législative. Le Parlement se compose de deux Chambres, le Sénat et la Chambre des Communes. Le Sénat se compose de 81 membres nommés à vie par le gouvernement général, c'est-à-dire en fait nommés par les ministres du Dominion, car dans la composition du Sénat comme pour la création des pairs en Angleterre, l'avis des ministres est décisif. Chaque sénateur doit avoir au moins 30 ans et résider dans la province pour laquelle il est nommé et posséder des biens meubles ou immeubles de 4.000 dollars. La Chambre des communes se compose de 230 membres élus par les

diverses provinces pour cinq ans sur la base d'un représentant pour 22.688 habitants, Québec ne devant cependant pas avoir moins de 65 membres. Le Parlement du Dominion peut être dissous par le gouverneur général sur l'avis des ministres et une nouvelle élection a lieu, comme en Angleterre, quand il paraît nécessaire ou désirable de faire appel aux corps électoraux (1).

Dans le dernier siècle, l'évolution est rapide. Le Canada aspire à la liberté complète. La grande distance qui le sépare de l'Angleterre et qui rend les relations de plus en plus difficiles et la proximité des Etats-Unis laisse prévoir, que dans un avenir prochain, le Dominion se détachera de la métropole pour se lier plus étroitement avec les Etats-Unis. Cet état d'esprit est surtout à observer après la guerre mondiale. Les attributions du gouverneur général diminuent et c'est le ministère, pouvoir exécutif, qui joue comme dans tous les pays libres, le rôle principal. Le Canada n'est pas le seul dans cet état d'esprit, on l'a vu au dernier Conseil de la Couronne qui s'est tenu l'an dernier à Londres.

1. Tout dernièrement (1926) le gouverneur général a prononcé la dissolution de la Chambre des Communes sur la demande du président du Conseil conservateur, dissolution qu'il avait refusée à M. Mac Kensi, président libéral. Le pays se prononça pour les libéraux, ce qui a augmenté la tension qui existe entre la métropole et le Canada.

TITRE V. — L'Australie.

Passons rapidement en revue les institutions de ce Dominion. Les gouvernements des colonies australiennes ne diffèrent pas dans leur principe et leur structure est à peu de chose près la même que celle de Canada, sauf qu'en Australie les colonies sont absolument indépendantes les unes des autres, car elles n'ont encore aujourd'hui entre elles aucun lien fédéral, aucune autorité commune autre que celle de la mère patrie. Dans le Queensland et les Nouvelles-Galles du Sud, il y a un Conseil législatif nommé et une Assemblée législative élue, mais dans le Queensland les électeurs qui choisissent les membres de la seconde chambre doivent satisfaire à certaines conditions de propriété, tandis que dans les Nouvelles Galles du sud on n'a établi aucune limitation de ce genre. Dans l'Australie méridionale, dans l'Etat de Victoria, les deux Chambres du Parlement sont élues ; dans ces deux colonies une condition de propriété a été établie pour les électeurs qui choisissent les membres de la Chambre haute. Dans l'Etat de Victoria un certain degré d'instruction et l'exercice de certaines professions peuvent remplacer les conditions de propriété. Dans chacune des colonies le gouverneur joue le rôle d'un monarque constitutionnel, car il agit toujours sur l'avis des ministres responsables devant la Chambre Populaire.

TRIBUNAUX COLONIAUX

Les tribunaux coloniaux anglais exercent des pouvoirs d'interprétation constitutionnelle analogues à ceux qui appartiennent aux tribunaux américains et qu'on a souvent prétendu être une prérogative tout à fait spéciale à ces tribunaux américains. Ils apprécient les actes législatifs, conformément aux pouvoirs qui leur ont été accordés, l'appel de leur décision peut être porté devant le Comité judiciaire du Conseil privé de l'Angleterre qui sert de Cour suprême générale à toutes les colonies. Ce Comité judiciaire du Conseil privé, dont le lord chancelier est également membre, est composé des lords of appeal in ordinary qui constituent, en matière judiciaire, la Chambre des lords et forment une Cour de dernier ressort pour l'Inde, les colonies et les Iles de la Manche.

TITRE VI. — L'Inde.

Quelle est la situation de l'Inde ?

L'Inde, au point de vue de son gouvernement, comme d'ailleurs à d'autres, a une organisation particulière. Elle est dirigée par l'intermédiaire de son vice-roi et de son Conseil, directement de Londres par un membre du Cabinet, le secrétaire d'Etat pour l'Inde. Le secrétaire d'Etat est assisté d'un Conseil de dix membres au plus, nommés par

la Couronne parmi les personnes qui ont résidé ou qui ont servi dans l'Inde. Agissant sous l'autorité du secrétaire d'Etat et de son Conseil de Londres, le vice-roi de l'Inde, également assisté d'un conseil de cinq à six membres, par la Couronne-Conseil, est avant tout, un rouage administratif auquel ont été adjoints des membres supplémentaires nommés par le gouverneur général ; il joue aussi le rôle de Conseil législatif. Toute l'Inde n'est pas administrée par le gouvernement anglais. Il y a de nombreux Etats indigènes qui agissent avec une réelle indépendance dans les affaires locales, quoique sous la loi souveraine et le contrôle de l'Angleterre. La partie de ce vaste territoire qui est administrée directement par des fonctionnaires anglais est divisée en provinces dont les principales sont : les « Présidences » de Madras et de Bombay. Les gouverneurs de Madras et de Bombay sont nommés par la Couronne et sont assistés comme le vice-roi de deux conseils, l'un administratif et l'autre législatif. Les lieutenants-gouverneurs nommés par le gouverneur général (vice-roi), assistés d'un conseil exclusivement administratif sont à la tête des provinces de Bengale et du Nord-Ouest. Les lieutenants-gouverneurs ou commissaires des autres provinces qui sont également nommés par le gouverneur général n'ont pas de conseil auprès d'eux.

Les Anglais, dans leurs colonies, ont conservé l'homogénéité et le bloc à la fois de leur race et de leurs institutions, et ont ainsi rapproché les quatre

parties du monde sous des influences communes si même ils ne les ont pas réunies pour une destinée également commune. Dans toute l'Europe les réformateurs ont copié les institutions politiques anglaises.

Nous n'avons pas cru inutile de passer rapidement en revue les principes suivant lesquels les principales colonies anglaises étaient administrées, parce qu'il est vraisemblable, grâce à l'influence du général sud-africain Smuts, que l'élaboration de la théorie du mandat doit beaucoup à certains caractères politiques des dominions.

Le régime colonial anglais répondait dans ses principes directeurs au maximum de libertés compatibles avec l'idée essentielle pour eux du maintien des rapports entre la métropole et l'Empire.

On aurait pu proposer au conseil de la S. D. N. d'appliquer à la Palestine une des formes d'organisation qui avaient pour elles une expérience séculaire. Mais c'était là, quoi qu'on fit, du colonialisme, et M. Wilson répugnait à toute forme qui constituerait une aliénation de la souveraineté des pays détachés des empires centraux.

C'était là une grosse difficulté, nous expliquerons comment on en vint à bout.

CHAPITRE V

LES ACCORDS AVANT ET APRÈS LA GUERRE MONDIALE

En août 1914 la guerre est déclarée. La Turquie mobilise et au mois d'octobre de cette année la Turquie se range du côté des puissances centrales. Les alliés auraient peut-être attendu la fin des hostilités pour régler le problème oriental si des nécessités d'ordre militaire, intervention armée de la Russie et de l'Angleterre, n'avaient éveillé des sentiments de méfiance réciproque.

Les sacrifices spéciaux consentis pour la conquête d'un territoire, l'administration de ce territoire pendant une période de temps plus ou moins longue pouvaient tenter certaines puissances de transformer en occupation définitive leur occupation militaire. De là, la nécessité d'une entente pour étouffer tout soupçon et renforcer l'action solidaire des alliés.

TITRE I. — Premier accord 1915.

Dans le numéro du journal soviétique *Pravda* du mois de janvier 1918, nous trouvons un résumé de memorandum adressé en février-mars 1915 par le

ministre des Affaires étrangères du Tsar, aux ambassadeurs de France et d'Angleterre. Ce memorandum contenait les revendications suivantes : la Russie demandait :

La ville de Constantinople, les Dardanelles, la Thrace du Sud jusqu'à la ligne Enos-Midiac, les rives de l'Asie-Mineure entre le Bosphore et le fleuve Sakhanian et certains points du golfe d'Ismid, les îles Imbros et Ténédos. Les droits spéciaux de la Grande-Bretagne et de la France devaient être respectés. La *Pravda* rapporte que les cabinets de Londres et de Paris acceptèrent en principe les revendications russes, mais ils posèrent comme conditions principales que la guerre devait être terminée rapidement et avec succès et que satisfaction devait être donnée à toute une série de réclamations de la France et de l'Angleterre, aussi bien dans l'Empire ottoman que dans d'autres régions.

Ces revendications se résumaient pour la Russie dans les obligations suivantes : reconnaître Constantinople port libre et garantir le libre passage des détroits pour les navires de commerce. Reconnaître dans la Turquie Asiatique les droits de l'Angleterre et de la France, droits qui devaient être déterminés d'une façon précise par une entente spéciale entre la France, l'Angleterre et la Russie. Conserver les lieux Saints et l'Arabie sous une domination musulmane indépendante ; inclure, en se référant à l'accord Anglo-Russe de l'année 1907, la zone neutre de la Perse dans la sphère d'influence anglaise.

Sur les deux dernières conditions le gouvernement russe ne se déclarait pas tout à fait d'accord et faisait quelques réserves. En ce qui concerne les lieux Saints, il estima qu'il était inutile de décider immédiatement si ces lieux resteraient sous la domination turque, si le Sultan garderait le titre Khalife ou bien si l'on créerait un nouvel Etat indépendant. Il exprima en même temps le désir que le Khalifat fût séparé de la Turquie et qu'en tout cas, la liberté des pèlerinages fût assurée.

L'entrée de l'Italie dans la guerre ne changea rien à cet état de choses. Les desiderata russes lui furent communiqués et elle y adhéra sous la réserve suivante : issue heureuse de la guerre donnant à l'Italie toute satisfaction en général, à l'Est en particulier, et lui concédant des droits identiques à ceux de la France et de l'Angleterre dans les territoires laissés à la Russie.

La Russie aspirait en réalité à la maîtrise sur les détroits. Elle faisait siennes les ambitions de Pierre-le-Grand, elle exigeait avec Constantinople, clef de la Mer Noire, une vaste étendue de territoires en Turquie. Elle reconnaissait à la France et à l'Angleterre des droits en Turquie d'Asie, mais elle manifestait d'ores et déjà une certaine appréhension au sujet des villes saintes du Hedjaz. Elle n'ignorait pas les desseins que la Grande-Bretagne nourrissait dès cette époque sur cette contrée et elle posa nettement la question suivante : Les lieux Saints resteront-ils sous la tutelle du Sultan ou seront-ils

englobés dans un nouvel Etat indépendant ? Elle ne cachait pas sa préférence pour cette deuxième solution.

On est étonné de ne pas entendre parler de la Palestine, de Jérusalem, ville à laquelle les Russes tenaient beaucoup et où ils recherchaient à exercer une grosse influence. Le gouvernement du Tsar n'ignorait pas qu'une entente était intervenue en l'année 1912 entre Paris et Londres, au sujet de la Syrie et de la Palestine dont le sort aux yeux de la Russie paraissait ainsi réglé d'avance. (Dans cet accord sanctionné par sir E. Grey alors sous-secrétaire d'Etat au Foreign office les droits de la France étaient reconnus sur la Syrie). Adhésion aux revendications russes dans le nord de l'Empire ottoman, *statu quo ante bellum* pour la Syrie, accord à intervenir pour les autres provinces de la Turquie : tel était le plan interallié adopté pour le règlement de la question d'Orient.

Mais l'entente franco-anglaise de 1912 était apparente plutôt que réelle, elle n'était pas définitive et déjà en 1916 nous voyons un nouvel accord intervenir.

TITRE II. — L'accord de 1916.

Au début de 1916, la France signa avec la Russie et l'Angleterre un nouvel accord qui était destiné à compléter celui de 1915. Cet accord parle pour la

première fois de la Syrie et de la Palestine, en tant que territoires différents car dans le traité de 1912 on ne parlait que de la Syrie et on comprenait dans ce terme la Palestine, ce qui n'était pas exact. A aucun moment, ni historiquement, ni géographiquement la Palestine n'a fait partie de la Syrie. Le journal la *Pravda* nous donne les détails suivants sur cet accord : « comme résultat des pourparlers qui ont eu lieu au printemps de 1916 à Londres et à Pétrograd, les gouvernements alliés de Grande-Bretagne, de la France et de la Russie, sont arrivés à un accord relativement à la future répartition des zones d'influences et acquisitions territoriales en Turquie et relativement à la formation dans les limites de l'Arabie d'un Etat indépendant ou d'une confédération d'Etats arabes. »

Dans ses lignes principales l'accord se résume comme suit :

La Russie acquiert les provinces d'Erzeroum, de Trébizonde, de Van et de Billès, ainsi que les territoires du Kurdistan du Sud, suivant la ligne Moucha Sert Ibn-Omar-Amalia frontière persane. Le point terminus des acquisitions territoriales russes sur les rives de la Mer Noire serait un point à déterminer ultérieurement à l'ouest de Trébizonde.

La France reçoit la bande littorale de la Syrie, le village d'Adana et un territoire délimité au Sud par la ligne Aintab-Karpout jusqu'à la frontière russe et au nord par la ligne Ala-Dagh-Kessna-Karprit.

La *Grande-Bretagne* acquiert la partie méridionale de la Mésopotamie avec Badgad et se réserve en Palestine les ports de Caïffa et d'Akko (Acre).

La Russie étend ses ambitions à l'Arménie ; l'Angleterre se fait adjuger l'Irak. La France envahie et meurtrie, qui a les yeux fixés sur Verdun s'engage à tolérer la création d'Etats arabes, indépendants dans la zone syrienne et renonce en faveur de l'Angleterre au port de Caïffa et à la rade de Saint-Jean-d'Acre. Cet accord ne devait pas être le dernier concernant le règlement de la question de l'Orient et nous en voyons bientôt un autre intervenir qui modifiera sur bien des points les deux autres. Nous voulons parler de l'accord Sykes-Picot.

La convention dont il a été question plus haut prévoyait des négociations entre la France et l'Angleterre destinées à régler le statut de la Syrie. Elles aboutissent à l'accord nommé Sykes-Picot, du nom de ses auteurs, dont l'élaboration dura plus de six mois et qui fut confirmé par un échange de lettres entre M. Paul Cambon et Sir Edward Grey. En voici les clauses principales telles qu'elles ressortent de la lettre de M. Cambon :

1^o La France et la Grande-Bretagne sont disposées à reconnaître et à protéger un Etat arabe indépendant ou une confédération d'Etats arabes, dans les zones A et B indiquées sur une carte annexe, sous la souveraineté d'un chef arabe.

Dans la zone A, l'Angleterre, dans la zone B, la France seront seules à fournir des conseillers ou des

fonctionnaires étrangers à la demande de l'Etat arabe ou de la confédération d'Etats arabes ;

2° Dans la zone rouge, la France, et dans la zone bleue, la Grande-Bretagne seront autorisées à établir telle administration directe ou indirecte ou tel contrôle qu'elles désirent et qu'elles jugeront convenables d'établir après entente avec l'Etat ou la confédération d'Etats arabes ;

3° Dans la zone brune sera établie une administration internationale dont la forme devra être décidée après consultation de la Russie, et ensuite d'accord avec les autres alliés et le représentant du chérif de la Mecque ;

4° Il sera accordé à la Grande-Bretagne :

a) Les ports de Caïffa et d'Acre.

b) La garantie d'une quantité définie d'eau du Tigre et de l'Euphrate dans la zone A et pour la zone B. Le gouvernement de Sa Majesté de son côté s'est engagé à n'entreprendre à aucun moment des négociations en vue de la cession de l'île de Chypre à une tierce puissance sans le consentement préalable de la France ;

5° Alexandrette sera un port franc en ce qui concerne le commerce de l'Empire britannique ; Caïffa (en Palestine) sera un port franc en ce qui concerne le commerce de la France, de ses colonies et de ses protectorats.

Il est entendu que le gouvernement français n'entreprendra à aucun moment aucune négociation pour la cession de ses droits et ne cèdera les droits

qu'il possédera dans la zone rouge à aucune autre tierce puissance, si ce n'est à l'Etat ou à la confédération d'États arabes, sans l'agrément préalable du gouvernement de Sa Majesté qui de son côté donnera une assurance semblable au gouvernement de la République en ce qui concerne la zone bleue.

6° Les gouvernements anglais et français, en tant que protecteurs de l'Etat arabe, se mettront d'accord pour ne pas acquérir et ne consentiront pas à ce qu'une tierce puissance acquière des possessions territoriales dans la péninsule arabique, ou construise une base navale dans les îles sur la côte Est de la Mer Rouge. Ceci, toutefois n'empêchera pas telle rectification de la frontière d'Aden qui pourra être jugée nécessaire par suite de la récente agression des Turcs (il s'agit de l'expédition des forces ottomanes contre le canal de Suez).

Les négociations avec les Arabes pour les frontières de l'Etat ou de la confédération d'Etats arabes continueront par les mêmes voies que précédemment, au nom des deux puissances.

Le 16 mai, sir Edward Grey répondait en sollicitant certaines garanties particulières qui lui furent accordées le jour même par une autre lettre de M. Cambon. Il spécifiait notamment, se rappelant les promesses faites par le gouvernement britannique au chérif de la Mecque, que les Arabes devaient obtenir les villes de Homs, Ilama, Damas et Alep. Il demandait en même temps que soient respectées dans les territoires attribués à la France les

concessions britanniques ayant date certaine antérieure à la guerre.

Le ministre français des Affaires étrangères répondait le jour même dans les termes suivants : « Par sa communication de ce jour, votre Excellence m'a exprimé le désir avant de répondre à ma lettre en date du neuf de ce mois relative à la création d'un Etat arabe, de recevoir l'assurance que dans les régions qui deviendraient françaises, dans celles où les intérêts français seraient prédominants, les concessions et droit de navigation ainsi que les droits et privilèges de tous les établissements religieux, scolaires et médicaux britanniques seraient maintenus. Il serait entendu, par contre, que les mêmes droits seraient reconnus à la France par le gouvernement du Roi dans la sphère dévolue à l'Angleterre.

« J'ai l'honneur de faire connaître à votre Excellence que le gouvernement français est prêt à sanctionner les diverses concessions britanniques ayant date certaine antérieure à la guerre dans les régions qui lui seraient attribuées ou qui relèveraient de son action. Quant aux établissements religieux, scolaires et médicaux, ils continueraient à fonctionner comme par le passé, étant entendu toutefois qu'une telle réserve ne comporte pas le maintien des droits de juridiction et des capitulations dans ce territoire. » Dans sa réponse du 16 mai 1916, sir Edward Grey informe le gouvernement français que le gouvernement de sa Majesté accepte le texte de l'accord con-

signé dans la première lettre, citée ci-dessus, de M. Cambon.

L'accord de 1916 fut ratifié par l'Italie à la suite des négociations de Saint-Jean-de-Maurienne. Des notes furent échangées le 21 août 1917 et les Italiens obtenaient à leur tour une zone verte de libre disposition et une zone d'influence. Dans ces zones qui s'étendaient de Taurus Lylien au Karansi étaient comprises les régions d'Adalia et de Smyrne. Ici, comme en Epire, les ambitions italiennes allaient de ce jour se heurter aux revendications helléniques.

L'accord avec Rome devait être ratifié par le gouvernement du Tsar. Mais l'orage grondait déjà sur les bords de la Néva, et quelques semaines plus tard le torrent bolchevik submergeait les archives de la capitale. L'Angleterre et la France n'en restaient pas moins tenues à l'égard de l'Italie, mais à ces accords si fragiles par eux-mêmes il manquera le paraphe russe et l'avenir de l'Orient va se trouver de ce fait plus incertain que jamais.

De ce dernier accord bornons-nous à constater pour l'instant les trois points suivants :

1° L'Angleterte obtient l'acquiescement de la France à la création d'un ou plusieurs Etats arabes indépendants, son territoire doit pousser une pointe au cœur même de la Syrie et lui enlever avec Damas, Homs, Hama et Alep (1).

1. Cette confédération d'Etat sous le roi Fayçal devait être éphémère. Ce prince arabe travaillait et intriguait contre le mandat français en Syrie. Le général Gouraud l'a chassé de Syrie et l'Etat arabe a disparu avec sa chute.

2° Elle obtient pour la Palestine un régime international.

3° Elle se fait attribuer les deux ports les plus importants de la Palestine Caïffa et Acre.

Mais cet accord ne devait pas être le dernier. Nous touchons à la fin de la guerre. Les Anglais ont brisé le front turc en octobre 1917 et ils se sont avancés victorieusement jusqu'à l'embouchure du fleuve Jarkon d'un côté, de Jérusalem et Hébron de l'autre. La Turquie affamée et désorganisée fuyait devant les vainqueurs. Le 9 décembre 1917 la ville sainte de Jérusalem était enlevée aux Turcs après un rude combat de vingt-quatre heures. L'armée victorieuse est entrée le matin dans la ville et continuait sa marche vers le Nord, vers Naplouse (Sichem). Cette dernière était défendue par le général Falkenhayn, ancien ministre de la Guerre allemand et Moustepha Kemal Pacha, président actuel de la République Turque. Mais rien n'a empêché les troupes anglaises soutenues par une brigade française, la seule en Palestine, de déloger Allemands, Autrichiens et Turcs de leurs positions.

Après un repos bien mérité, un peu long peut-être à cause de la dernière attaque allemande en France, en février 1918, les Anglais ont continué dès le 18 septembre de la même année leur marche en avant et cette fois-ci jusqu'à Damas et la Mésopotamie en passant par Beyrouth, Damas, etc... La conquête du Nord de la Palestine, de la Syrie et Mésopotamie s'est effectuée en moins de deux mois.

La Turquie, après la débâcle demanda la paix, devancée de près par la Bulgarie battue par les troupes du maréchal (général alors) Franchet d'Espérey. Anglais, Français et Italiens débarquent à Constantinople et la Turquie entière est encerclée par les alliés. La Mésopotamie, la Syrie et Palestine sont entre les mains de l'armée anglaise. L'Allemagne à son tour sera battue par les alliés ainsi que l'Autriche et cette effroyable guerre prendra fin le 11 novembre 1918.

La Conférence de la Paix se réunit à Paris et va décider sur toutes les questions en suspens, entre autres sur la Palestine et la Syrie.

Mais avant d'aborder les solutions adoptées par le Traité de Versailles concernant les colonies (allemandes ou turques), examinons brièvement les derniers arrangements entre la France et l'Angleterre concernant le Levant.

TITRE III. — L'accord de 1919.

Nous avons dit que c'étaient les troupes britanniques qui occupaient la Syrie. Il fallait effectuer leur retrait en vue de les remplacer par les françaises. Voici les lignes générales de l'accord de 1919, intervenu entre l'Angleterre et la France au sujet du retrait des troupes anglaises. MM. Lloyd Georges et Clemenceau se sont mis d'accord sur les changements qu'il convient d'apporter au mode d'occupa-

tion militaire des territoires du Levant par les troupes françaises et britanniques. En vertu de cet accord, les troupes britanniques doivent à la date du 1^{er} novembre 1919 évacuer tous les territoires situés au Nord de la frontière entre la Syrie et la Palestine, étant entendu que cette frontière n'a qu'un caractère provisoire et que son tracé pourra être remanié quand la Conférence de la Paix statuera définitivement sur l'organisation politique du Levant.

D'autre part, il est convenu que le départ des troupes britanniques n'aura pas pour conséquence l'occupation par les troupes françaises des quatre villes de Damas, Homs, Hama et Alep, lesquelles se trouvent dans la zone A et pour lesquelles l'accord franco-britannique de 1916 prévoit la constitution d'un Etat arabe. Néanmoins, c'est au gouvernement français et non au gouvernement anglais que ce pouvoir arabe devra désormais demander un appui et des conseils. La répartition actuelle des responsabilités et des forces d'occupation ne préjuge d'ailleurs en rien les communications ultérieures qui pourront être échangées entre les deux gouvernements à propos des questions politiques qui se posent en Syrie, ni les solutions définitives qui pourront être arrêtées par la Conférence de la Paix.

En ce qui concerne le mandat sur la Palestine et la Mésopotamie, la France a approuvé l'acceptation par l'Angleterre.

Cet accord a été vivement critiqué à la Chambre des députés le 25 juin 1920. On a reproché à M. Clé-

menceau d'avoir abandonné sans avoir exigé de l'Angleterre la moindre compensation la région de Mossoul et la Palestine.

A San Remo, le 18 avril 1920, les puissances alliées ont ratifié les accords intervenus entre la France et l'Angleterre au sujet du Levant. M. Millerand, président du Conseil alors, dans son discours à la Chambre du 27 avril 1920, donnait un aperçu des résultats acquis et déclarait entre autres :

« La Grande-Bretagne a reçu un mandat sur la Mésopotamie et la Palestine, la France sur la Syrie. » Deux jours plus tard, M. Lloyd Georges, premier ministre anglais disait à la Chambre des Communes : le mandat sur la Syrie a été accordé à la France, le mandat sur la Mésopotamie et celui de la Palestine ont été accordés à la Grande-Bretagne.

Ainsi fut reconnue par les puissances alliées, dans un titre formel, la déclaration Balfour, base essentielle du mandat britannique, au sujet de la reconstitution d'un Foyer national juif en Palestine. Il ne restait donc qu'à élaborer le mandat et à le faire ratifier par la S. D. N. ce qui n'alla pas sans difficultés.

Le 23 décembre 1920 intervint un dernier accord fixant les frontières de la Syrie et de la Palestine. Voici en quelques mots les points essentiels :

A l'ouest, partant de la Méditerranée, à l'échelle de Ras el Nakura la frontière suit la ligne de partage des eaux entre les Ouadis (rivière) Farahi-Kouroum et Kerbera et les Ouadi-el-Douhleh et Aroum et El

Seika. La frontière gagne Mettulah (colonie juive au nord) en suivant la ligne de partage des eaux entre le Jourdain et le Litany. De Mettulah elle se dirige sur Damas, atteint el-Keneitra, suit le cours du Ouadi Jeraba et traverse le lac de Tibériade jusqu'à Semah. Elle passe ensuite au sud de Jarmouk, se dirigeant sur Deraa qu'elle laisse en territoire syrien et gagne Nasib.

L'accord pourvoit à l'utilisation des eaux du Jourdain supérieur, du Jarmouk et leurs affluents pour l'irrigation des terres et la production de l'énergie hydraulique au profit de la Palestine (fameux projet Rutemberg, sur lequel nous reviendrons dans notre dernier chapitre) tout en spécifiant que les besoins des territoires placés sous mandat français devront avoir, au préalable, reçu satisfaction.

TITRE IV. — L'élaboration du mandat.

Nous avons retracé l'histoire des accords intervenus entre les alliés au sujet des anciennes possessions de la Turquie en Orient, la France s'est attribuée la Syrie, l'Angleterre la part du lion, la Mésopotamie, Mossoul y compris, et la Palestine. Quand au mode d'administration de ces territoires, on rejeta toutes les formes administratives anciennes pour adopter le mandat international. Nous aurons à rechercher dans cette étude la provenance de cette formule, mais d'ores et déjà nous pouvons nommer

son auteur, nous voulons parler du président Wilson. Ceci nous apparaîtra clairement par la lecture de la cinquième proposition de son fameux message de février 1918, ainsi conçu :

« Un arrangement, librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial de toutes les revendications coloniales, basé sur la stricte observation, du principe que, dans le règlement de ces questions de souveraineté, les intérêts des populations en jeu pèseront d'un même poids que les revendications équitables du gouvernement dont le titre est à définir. »

Le fond de cette formule est clair : les colonies enlevées à l'Allemagne ou de la Turquie ne sauraient être attribuées en pleine souveraineté à telle ou telle puissance, elles doivent être en un certain sens internationalisées et administrées par une puissance mandataire sous le contrôle de la Société des Nations, en attendant que le peuple sous mandat soit en mesure de se gouverner lui-même et de prendre sa place comme Etat indépendant dans la communauté des Nations. La grande préoccupation du président Wilson était d'empêcher les annexions déguisées sous forme de protectorats.

Une formule analogue se trouve, pour la première fois dans une déclaration sur le but de guerre et élaborée en décembre 1917 par le comité parlementaire du Congrès des Trade-Unions anglaises.

Si la formule du mandat a été pour la première fois formulée par le président Wilson, c'est le géné-

ral sud-africain Smuts, membre du cabinet de guerre britannique qui, chargé par le gouvernement britannique d'écrire une brochure en faveur de la Société des Nations, a précisé la nouvelle formule du mandat international.

Le général Smuts développa cette idée que par suite de la défaite des Empires centraux et de la carence du gouvernement russe il existait des territoires qui n'appartenaient à personne. A qui devaient-ils faire retour? Pour le général Smuts, la Société des Nations est l'héritière naturelle des Empires défaillants. C'est à elle que devaient revenir les colonies allemandes, d'abord parce que, dans sa colonisation, l'Allemagne a pressuré l'indigène, ensuite parce que si on les lui laissait, elle se servirait des ressources militaires qu'offrent les noirs pour former un militarisme africain qui viendrait au secours du militarisme européen, etc...

« L'Europe, disait-il, est en train de liquider et la Société des Nations doit être l'héritière de cette grande succession.

« L'utilité du mandat est d'assurer le contrôle de l'action civilisatrice des territoires coloniaux dans l'intérêt de toutes les nations, d'assurer le maintien de la politique de la porte ouverte et de la liberté économique. »

Ces idées ont été adoptées et précisées par une résolution du Conseil suprême qui fait l'objet de l'article 22 du pacte de la Société des Nations, incorporé au Traité de Versailles.

L'article 119 du Traité porte que l'Allemagne renonce, en faveur des principales puissances alliées et associées (c'est-à-dire en faveur de la Grande-Bretagne, Etats-Unis, Italie, France et Japon) « a tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer ». Il est à remarquer que les puissances à intérêts limités (telles que la Belgique, la Serbie), quels que soient les sacrifices consentis pour la cause commune, ne sont point au nombre des cessionnaires.

La base des mandats repose donc sur l'article 22 du pacte de la Société des Nations : rappelons ici la teneur de cet article :

« Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission (1).

1. Une formule analogue se rencontre chez le sénateur Elihu Root, ancien secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères qui a déclaré à la séance inaugurale de la III^e Conférence Panaméricaine tenue à Rio-de-Janeiro en juillet 1906 : « Nous tenons que l'indépendance et le droit égaux des membres les plus petits et les plus faibles de la famille des nations ont droit à autant de respect que ceux du plus grand Empire. »

« La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de conférer la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leur ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles recevraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la S. D. N.

« Le caractère du mandat doit différer selon le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

« Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire président à leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire.

« Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre

public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires, ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire si ce n'est pas pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

« Enfin il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguité géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

« Dans tous les cas, le mandataire doit envoyer au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel concernant les territoires dont il a la garde. Si le degré d'autorité, ou de contrôle, ou d'administration, exercé par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera spécialement statué sur ces points par le Conseil.

« Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats. »

Certes, personne ne prétend que ce texte soit un modèle de rédaction juridique. Certaines formules sont imprécises et obscures. Il serait aisé de critiquer cette manière d'écrire et l'on pourrait s'impatienter s'il ne s'agissait du style de ce solennel aéropage qui a jeté les fondements d'un monde politique nouveau. « Il est visible, dit Henri Rollin, que ces paragraphes alambiqués, contournés, n'ont pas été écrits en français. Ce n'est pas ainsi que se fait connaître la volonté nette d'un homme d'action, habitué à manier des notions concrètes et positives. La trame fait songer au canevas d'une dissertation plutôt qu'à des stipulations conventionnelles. Il semble qu'à cette première esquisse écrite par un auteur imbu d'idées humanitaires, des corrections aient été apportées par des esprits d'une toute autre trempe. Mais l'auteur s'est obstiné ; il a exigé le maintien tout au moins de ses « principes », il a indiqué comme du haut d'une chaire « la meilleure manière de les réaliser ». Il a classé doctoralement en trois catégories les territoires d'après leur situation géographique, leurs conditions économiques et « toutes autres circonstances analogues ». Pour justifier même ce qui manquait évidemment de logique, des raisons ont été ajoutées, bonnes ou mauvaises. Officiellement, on ne sait rien des origines de l'article 22. »

Mais la S. D. N. n'a pas le droit de gérer elle-même ces territoires. Il a donc été décidé que la gérance en serait confiée à des nations développées qui, en

raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique sont à même d'en assumer la responsabilité.

Il paraît surprenant que le Conseil suprême ait songé à insérer dans un texte de portée générale et permanente comme le Pacte, des dispositions qui visent des situations particulières et temporaires. On a sans doute eut l'intention d'énoncer des principes généraux de politique coloniale, mais comme il eût été très délicat de les exprimer sous une forme absolue — ce qui les eût rendu immédiatement applicables aux colonies alliées — on les a seulement formulées à propos des territoires qui changeaient de souveraineté (1).

On a l'impression, à la lecture de l'article 22, qu'il est une sorte de compromis. Cet article ne contenait personne. Si les Etats possédant de grands empires coloniaux qui ont accepté cette rédaction étaient réellement convaincus de l'excellence de la doctrine énoncée à l'article 22 et de la nécessité pour garantir l'accomplissement de leur « mission sacrée de civilisation » de confier la tutelle des peuples arriérés à des mandataires de la S. D. N., on comprendra difficilement pourquoi l'application du système est limité « aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment » et ne s'étend pas à toutes les colonies d'exploitation ? Pourquoi exige-t-on, pour assurer le bon gou-

1. J. Ray, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*

vernement de ces portions nouvelles, des sûretés dont on se passe pour les anciennes colonies appartenant aux puissances alliées ?

Mais prenons l'article 22 tel qu'il est.

Qu'est-ce que le mandat ? Le mandat est un mode d'administration qu'exerce un Etat sur des territoires habités par des peuples qui ne sont pas arrivés à leur entier développement politique ou qui n'ont atteint qu'un degré inférieur de civilisation. C'est en réalité une formule nouvelle de colonisation. Il tend, en effet, à substituer à la colonisation classique à base de souveraineté ou d'impérialisme (même sous la forme atténuée de protectorat) une sorte d'initiation des peuples mineurs à la civilisation, ou de préparation à l'indépendance complète, sous la tutelle temporaire d'une puissance mandataire, elle-même contrôlée par la Société des Nations.

Le caractère essentiel du mandat c'est qu'il ne constitue pas un droit ou une prérogative pour le mandataire, mais un devoir ou une mission qui lui est confiée. Il y a là une tentative intéressante de conciliation entre deux principes considérés comme antinomiques : le droit pour les peuples de disposer d'eux-mêmes, proclamé par les alliés, vainqueurs de la Grande Guerre, et le droit revendiqué par la plupart des coloniaux, pour les Etats complètement évolués, de mettre en valeur toutes les portions du globe restées encore à un stade inférieur et de s'y établir à titre définitif, en souverains ou, tout au moins, en protecteurs, investis des attributs essentiels

de la souveraineté et affranchis de tout contrôle.

Ce n'est pas sans heurts, ni sans de longs débats que cette conception nouvelle a fini par s'imposer à la Conférence de Paris et à prendre corps dans le Pacte de la S. D. N. placé en tête du Traité de Versailles.

L'article 22 ne vise donc pas seulement une situation spéciale née de la guerre. Les rédacteurs du Pacte ont posé de nouveaux principes en matière d'administration coloniale en vue de réaliser sur les territoires confiés à leurs soins et pour servir de modèle, une nouvelle politique coloniale, plus généreuse, plus humaine et plus libérale, et de les faire accepter peu à peu par toutes les puissances. Les rédacteurs du Pacte ont posé comme principe que la politique à adopter vis-à-vis des territoires coloniaux doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues. Ils admettent également que le degré d'autorité et d'administration à exercer pour les puissances qui administrent ces territoires doit être d'autant plus étroit que les populations qui les habitent sont moins évoluées, moins capables de s'administrer elles-mêmes. La langue juridique possède des termes auxquels fait songer la situation visée à l'article 22, ce sont ceux de colonie et de protectorat. Ils les ont écartés et forgé une expression nouvelle, celle de « mandat ».

Mais comme il était nécessaire d'accorder aux

puissances auxquelles serait confiée l'administration de ces territoires, des pouvoirs plus ou moins étendus suivant le degré d'évolution des populations sous mandat, et plus particulièrement de limiter par un contrôle très général le mandat établi sur des populations relativement évoluées, il a été établi trois types de mandats : *A*, *B* et *C*.

La gamme de ces trois types de mandat va *crescendo* suivant le degré de civilisation des populations et le degré d'autorité, de contrôle et d'administration à exercer par la puissance mandataire est de plus en plus étendu, c'est-à-dire moins réglementé par la Société des Nations.

Dans les territoires placés sous mandat *C*, l'autorité du mandataire n'est soumise à aucune restriction, sauf les restrictions d'ordre général prévues dans un but humanitaire vis-à-vis des indigènes et que toute puissance coloniale civilisée se doit d'ailleurs d'appliquer de sa propre initiative. Ces territoires deviennent en fait de véritables colonies de mandataires, sous la seule réserve du contrôle de la S. D. N.

Dans le type *B*, il n'est pas davantage apporté de restrictions au degré d'autorité du mandataire vis-à-vis des populations indigènes. Celui-ci a été choisi justement en raison de son expérience en matière coloniale et est libre de choisir l'administration qu'il juge la mieux qualifiée en la circonstance. Mais des réserves sont faites dans l'intérêt des autres membres de la S. D. N. Ces territoires étant admi-

nistrés au nom de la Société des Nations, ses membres doivent tous s'y trouver sur un pied d'égalité sans aucun privilège pour le mandataire : donc égalité commerciale absolue. D'autre part, dans l'intérêt de la paix et pour empêcher que l'attribution du mandat ne renforce la puissance militaire du mandataire, celui-ci n'a pas droit de lever des troupes si ce n'est les forces nécessaires pour la défense éventuelle du territoire.

Enfin, il est une catégorie de populations auxquelles le Conseil suprême s'est intéressé particulièrement, ce sont celles qui ont été placées sous mandat A. A leur égard le mandataire n'est pas libre de choisir lui-même tel ou tel mode d'administration ; une politique lui est imposée par le pacte, toute en leur faveur. Elles sont proclamées indépendantes, sous réserve de l'action du mandataire. La puissance mandataire doit en faire des nations indépendantes. Et, en ce qui concerne la Palestine, l'Angleterre s'est engagée à favoriser la fondation du foyer national juif dans ce pays. Les territoires sous mandat A ne doivent pas être administrés par la puissance mandataire, cette dernière doit seulement *aider* et *conseiller* le gouvernement local. Nous verrons la portée réelle de ces obligations. Le rôle de la puissance mandataire est essentiellement temporaire ; dès que les nouvelles nations seront aptes à s'administrer toutes seules « dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » (1), le man-

1. Art. 22 du pacte de la S. D. N.

dataire devra s'effacer. Une deuxième garantie est prévue en faveur de cette catégorie de populations « leurs voix devront être prises d'abord en considération pour le choix du mandataire ».

C'est donc seulement dans le système A qu'un système d'administration est imposé au mandataire ; mais les trois types du mandat tout du même principe juridique. Le mandat est donc individualisé, déterminé, *intuitus personae*, adapté aux besoins des populations qu'il concerne sous la réserve toutefois que les mandats qui s'appliquent aux diverses espèces d'une même catégorie présentent des caractères communs répondant aux préoccupations concernant les territoires du groupe A, B ou C.

Mais à quelles nations attribuera-t-on les mandats internationaux ? Comment la question s'est-elle posée devant le Conseil suprême et comment l'a-t-il résolue ?

Tout d'abord le Conseil eut à se préoccuper de savoir quelles seraient les puissances chargées d'exercer un mandat et comment elles seraient désignées. L'article 22 du pacte ne contenant pas de dispositions relatives à cet objet, on procéda par voie de raisonnement analogique en rapprochant deux textes du traité de Versailles. L'article 119 transfère aux principales puissances alliées et associées la souveraineté sur les anciennes possessions d'outremer de l'Allemagne. L'article 118 dispose : « Hors de ses limites en Europe, telles qu'elles sont fixées par le présent traité, l'Allemagne renonce à tous

droits, titre ou privilèges quelconques sur ou concernant tous territoires lui appartenant... L'Allemagne s'engage, dès à présent, à reconnaître et à agréer les mesures qui sont ou seront prises *par les principales puissances alliées et associées*, d'accord, s'il y a lieu, avec les tierces puissances, en vue de régler les conséquences de la disposition qui précède ». Or, cette renonciation suppose l'organisation de mandat sur les colonies allemandes, d'après le pacte. Ne faut-il pas en conclure que c'est au groupe des principales puissances qu'il appartient de désigner celles d'entre elles qui seront les plus aptes à exercer des mandats sur lesdites colonies et ne peut-on étendre cette solution aux dispositions des traités de paix autres que celui de Versailles ? Oui sans doute dira-t-on, mais à condition de ne point oublier que les mandats sont exercés au nom de la Société des Nations et que c'est de celle-ci que la puissance mandataire reçoit les pouvoirs et son titre juridique. Le Conseil conclut en combinant ces deux idées qu'il appartenait aux principales puissances, la Pentarchie, Angleterre, Etats-Unis, Italie, France et Japon, de se mettre d'accord sur la désignation des Etats mandataires et de notifier leur choix à la S. D. N. D'autre part, le Conseil devait vérifier si la proposition faite n'avait rien de contraire au pacte, auquel cas il devait notifier aux Etats désignés le mandat qui leur est confié.

Le mandat colonial, exercé au nom de la Société des Nations, n'est donc pas donné moralement par

tous les Etats associés qui la compose ; en d'autres termes, la convention de mandat n'est pas conclue entre les membres de la S. D. N. et l'Etat mandataire. L'avant-dernier alinéa de l'article 22 ne peut laisser de doute à cet égard. Qu'est-ce qui fixe le degré d'autorité de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire, c'est-à-dire les clauses du mandat ? C'est, en principe, une convention entre « les membres de la Société ». Entre quels membres ? Intervient-elle entre tous les membres ? Evidemment non, mais seulement entre ceux qui ont le pouvoir de conférer le mandat, d'une part, c'est-à-dire ceux qui tiennent les territoires coloniaux de l'ennemi, à savoir les cinq principales puissances alliées et associées jouant le rôle de mandantes et, d'autre part, l'une d'entre elles ou une autre tierce puissance jouant le rôle de mandataire.

On ne pouvait d'ailleurs songer à attribuer à la Société des Nations l'autorité, le contrôle et l'administration d'aucun de ces pouvoirs souverains puisqu'elle n'a ni la force armée ni les moyens financiers nécessaires pour les exercer et qu'elle n'est pas un superétat. Il reste donc que les cinq puissances confèrent les mandats et fixent les conditions ; elles sont seulement obligées de se faire confiance et de le faire en respectant les stipulations de l'article 22. Les clauses du mandat doivent être le développement, la détermination dans le détail des conditions indiquées en termes généraux dans ce texte et rien d'autre.

Ce que nous venons de dire se rapporte à la conclusion du mandat, à l'instant où intervient l'accord entre les cinq puissances et le mandataire. La S. D. N. n'est pas partie de cette convention. Serait-il vrai de dire que celle-ci est tout à fait étrangère, que la convention est à l'égard des membres de la Société autres que les mandats et le mandataire, une *res inter alios acta* ne pouvant leur causer ni profit ni préjudice ? Ce serait une erreur certaine. Les clauses du mandat intéressent tous les membres de la Société, matériellement ou moralement ; pour s'en rendre compte il suffit de réfléchir par exemple aux conditions d'égalité pour les échanges et le commerce, mentionnées à l'alinéa 5 de l'article 22. Si, par impossible, une convention du mandat était contraire en quelques points aux stipulations du pacte, il va de soi que les tiers, nous entendons par là les membres de la Société des Nations, qui ne sont pas partie à la convention du mandat, pourraient élever de ce chef une réclamation, ce recours devrait être porté devant la Cour indiqué à l'article 13, qui est la Cour internationale de Justice siégeant à La Haye. En fait la question ne se présentera pas, car les mandats des différentes catégories seront rédigés suivant des formules-types et d'accord avec le Conseil de la S. D. N. D'après l'article 18 du pacte, le secrétaire doit enregistrer et publier le mandat comme tout engagement international.

Dans sa séance du 5 août 1920, le Conseil décida : de prier les principales puissances de vouloir bien

lui désigner les puissances auxquelles elles ont décidé d'attribuer les mandats prévus par l'article 22; b) de lui faire connaître les limites des territoires soumis à ces mandats; c) de lui communiquer les termes et conditions des mandats qu'elles proposent à l'adoption du Conseil suivant les prescriptions de l'article 22.

Le Conseil prendra note de la désignation des mandataires et examinera les projets de mandats qui lui seront communiqués afin de vérifier s'ils sont conformes aux prescriptions de l'article 22.

Le Conseil notifiera à chaque puissance désignée qu'elle est investie du mandat dont, en même temps, il lui communiquera les termes et conditions. La dernière résolution concernant la création de contrôle est primordiale, car nous verrons par la suite quel rôle prépondérant la commission des mandats joue dans le système adopté par la Société des Nations.

TITRE V. — Du choix des puissances mandataires.

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 22, une nation ne peut prétendre à l'attribution d'un mandat de la S. D. N. que si elle satisfait aux trois conditions suivantes :

1° Etre une nation développée, c'est-à-dire parvenue à ce stade supérieur de civilisation auquel

tend la population placée sous mandat ; être une nation majeure, capable, par son organisation, d'inspirer confiance à la S. D. N. ;

2° Etre désignée par ses ressources, son expérience et sa position géographique. Il y a là une question de pur fait, à apprécier dans chaque cas particulier. Il est évident qu'il ne saurait être question de confier un mandat à une puissance financièrement obérée. Mais il n'est nullement nécessaire qu'il s'agisse d'une grande puissance, et l'on aurait pu imaginer par exemple que les Pays-Bas, vieille puissance coloniale, se vissent attribuer un mandat sur une certaine colonie.

3° Accepter le mandat. Le mandat est, par définition même, un contrôle. L'on ne concevrait donc pas qu'il pût être imposé à une puissance quelconque. Au surplus, la Société des Nations n'est pas un Etat ; elle n'a donc, ni en droit ni en fait, la possibilité d'obliger telle ou telle puissance souveraine d'assumer une charge que celle-ci ne se croirait pas en mesure d'accepter.

Telles sont les seules conditions exigées, il n'est donc pas rigoureusement nécessaire que les puissances mandataires soient membres de la Société des Nations. Il suffit qu'elles acceptent, avec le mandat, les charges dans l'accord spécial intervenu entre elle et le Conseil de la S. D. N. C'est ainsi que les Etats-Unis auraient pu, si des raisons de politique intérieure ne les en eussent détournés, accepter le mandat sur l'Arménie, mandat qui leur était offert.

Arrivons au système d'administration dans les pays sous mandat.

Le contrôle de la Société des Nations distingue le système des mandats des autres systèmes d'administration coloniale, mais si nous nous plaçons au point de vue purement administratif, nous constatons que pour les types B et C, sous la réserve des restrictions prévues en faveur des autres membres de la S. D. N. ou dans l'intérêt de la Paix, le Conseil suprême n'a rien voulu innover en matière coloniale, il s'est borné à établir ou plutôt à reconnaître sur la question du mandataire le contrôle juridique du mandant.

En ce qui concerne le mandat A au contraire, il s'est proposé d'instituer un système d'administration absolument nouveau d'une originalité incontestable. C'est le système du mandat A que nous allons étudier plus spécialement.

* * *

Les termes dont se sont servis les rédacteurs de l'article 22 pour définir l'action du mandataire sont au surplus suffisamment clairs et précis « à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ».

Il ne s'agit donc pas de protectorat : dans le protectorat la puissance protectrice contrôle la puissance protégée et réforme son administration ; dans

le mandat A le mandataire « conseille et aide » la « nation indépendante » confiée à sa tutelle. Au reste personne ne s'y est trompé et on admet qu'il s'agit bien là d'un système politique colonial nouveau, plus souple, plus perfectionné que le protectorat et destiné à régir des populations dignes de l'indépendance mais encore un peu trop inexpérimentées, trop faibles pour s'organiser elles-mêmes. Essayons de dégager la notion même du mandat A.

Quatre règles sont à la base de l'idée du mandat A :

1° L'Etat sous mandat est un territoire proclamé indépendant, son existence comme nation indépendante peut être réservée provisoirement. Il appartient donc à la puissance mandataire d'organiser un ou plusieurs Etats sur les territoires qui lui sont confiés, de les organiser avec tous les moyens nécessaires (pouvoir exécutif, législatif, judiciaire et administratif), pour qu'ils puissent s'administrer eux-mêmes sans aucune ingérence étrangère ;

2° L'administration mandataire doit être organisée de telle sorte qu'elle se borne à conseiller et à aider l'administration locale. Les représentants de la puissance mandataire doivent se borner à mettre leurs capacités techniques et leur expérience des affaires publiques au service des agents locaux, leur action étant celle d'un maître vis-à-vis de ses élèves. Ils manqueraient à leur devoir et commettraient un abus d'autorité en passant par dessus l'autorité locale et en administrant eux-mêmes. Ils ne doivent pas

leur imposer leur manière de voir, car ce serait la négation du mandat et l'application pure et simple du protectorat. L'originalité du mandat réside dans ce fait que le gouvernement indigène indépendant administre ; le mandataire le conseille et l'aide ;

3° Le mandat est essentiellement temporaire « jusqu'au jour où ils (les nouveaux Etats) seront capables de s'administrer eux-mêmes ». Cela tient en effet au caractère même du mandat A ; il s'agit d'instruire un peuple jeune, dès que celui a atteint sa majorité le maître doit naturellement s'effacer, sa tâche étant terminée ;

4° L'application du mandat A est limitée à certaines populations qui dépendaient autrefois de l'empire ottoman. Il paraît étrange que les rédacteurs de l'article 22 aient songé à limiter la sphère d'application d'un système qui, comme tous les systèmes politiques, est d'une portée générale. Mais tout s'explique, car on s'aperçoit que seuls les anciens territoires qui ont appartenu à la Turquie sont habités par des peuples civilisés et eux seuls pouvaient bénéficier de ce système. La question ne se posera peut-être pas pour la Palestine, car les Juifs qui retournent à leur foyer ont vécu de longs siècles parmi les peuples occidentaux et sont imbus de la culture européenne. Il leur faut seulement, pour le premier demi-siècle l'appui d'une nation européenne pour les guider, aider et surtout conseiller.

Aussi peut-on ajouter une cinquième règle comme base du mandat A ; ce système ne doit s'appliquer

qu'à des populations qui ne sont pas, à l'heure actuelle indépendantes. En effet, un Etat déjà constitué n'accepte une tutelle étrangère que s'il y est contraint, et l'action de tuteur non seulement devra s'appuyer sur la force mais aussi s'exercer par des moyens énergiques sur l'administration indigène ; il devra pouvoir la contrôler, lui imposer ses directives et des réformes. Dans un pays qui n'a jamais été indépendant, ou du moins a perdu depuis longtemps sa liberté, la puissance mandataire choisit elle-même les principaux chefs du gouvernement et organise l'administration selon sa volonté et selon ses vues. Ni les habitants, ni les dirigeants n'ont à se formaliser d'une ingérence qui leur apporte la liberté, l'indépendance à laquelle ils n'auraient pas accès par leur seule force. Mais les populations levantines sont dignes de l'indépendance ; pourquoi leur imposer cette servitude déguisée sous le nom de mandat ? Plusieurs raisons sont mises en avant pour justifier l'institution du mandat :

1° Les populations pour lesquelles ce mandat a été prévu n'ayant ni l'habitude, ni l'indépendance, ni l'éducation politique, ni cadres administratifs, ni des fonctionnaires capables de diriger le nouvel Etat, finiraient par se trouver dans une situation anarchique ;

2° Ces Etats étant nés de la guerre, n'ayant pas de frontières naturelles, trop petits et non organisés pour se défendre contre les menaces de leurs voisins, leur indépendance pourrait d'un jour à

l'autre se trouver gravement compromise, s'ils n'avaient l'appui moral, diplomatique et militaire d'une grande puissance ;

3° Enfin la Société des Nations, tutrice de ces nouvelles nations formées d'éléments très disparates, se devait de faire respecter chez elles les grands principes qu'elle se propose d'imposer au monde relatifs à la protection des minorités, la suppression des guerres, etc. Seule une puissance représentant dans le pays la S. D. N. était capable d'en imposer l'observation.

Le Conseil suprême n'avait posé que des principes généraux, il appartenait aux puissances mandataires d'organiser le mandat A d'après ces principes. La tâche n'était pas facile.

Le mandat A, en effet, tel qu'il est défini par l'article 22 met nettement en opposition d'un côté les intérêts et même les droits de populations sous mandat (indépendance, droit d'avoir une politique nationale), d'autre part la mission de la puissance mandataire qui est d'organiser les communautés indigènes en nations indépendantes sous sa propre responsabilité et, en Palestine, de créer le foyer national juif. Nous aurons à voir dans notre prochain chapitre quelle est en réalité la forme de l'administration et en quoi elle est conforme à l'article 22 du pacte de la Société des Nations. Mais n'anticipons pas et examinons le mandat sur la Palestine tel qu'il fut élaboré par le gouvernement britannique ainsi que le mandat français sur la Syrie.

Les puissances mandataires, invitées par la S.D.N. à lui présenter chacune un projet de mandat pour la Palestine et la Syrie, ont présenté leur projet à la session du Conseil de juillet 1922.

Les deux projets : français pour la Syrie et anglais pour la Palestine ayant été homologués par le Conseil doivent donc être considérés comme la charte des pays sous mandat auxquels ils sont destinés. Il convient de remarquer que, d'un commun accord entre les Puissances représentées au Conseil, l'entrée en application des mandats sur la Palestine et la Syrie fut provisoirement différée. Deux causes principales paraissent avoir déterminé cette décision. Les objections formulées par l'Italie, non sur le principe, mais sur certaines modalités, et le retard apporté à la réunion de la Commission des Lieux Saints furent invoqués. Ce n'est que le 29 septembre 1923 que les deux mandats sont entrés officiellement en vigueur.

Ces deux mandats se ressemblent beaucoup, mais leurs rédacteurs paraissent avoir oublié les principes proclamés par l'article 22. Dans les considérants il est question du degré d'autorité, d'administration et de contrôle à exercer par le mandataire, il n'est plus question de « conseil » et « aide ».

Les deux mandataires se réservent tous les pouvoirs en ce qui concerne l'organisation politique et administrative de ces territoires, ils ne s'engagent seulement à tenir compte des droits, des intérêts et des vœux des populations indigènes et à favoriser

autant que possible les autonomies locales (art. 1, 2 et 3 projet britannique ; art. 1 projet français).

L'organisation de ces pays est donc abandonnée presque complètement à la discrétion des mandataires.

Les relations extérieures des Etats sous mandat ainsi que la délivrance des exquatsurs aux consuls des puissances étrangères et la représentation diplomatique et consulaire à l'étranger des ressortissants des Etats sous mandat sont du ressort exclusif du mandataire (art. 12 projet britannique ; art. 3, français).

Le mandataire se réserve le droit d'entretenir sur le territoire sous mandat des troupes et d'y utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements (art. 17 britannique ; art. 2 français).

En somme le mandataire se réserve des pouvoirs étendus qui lui permettent de se réserver à l'égard des gouvernements locaux toute l'autorité dont ils peuvent avoir besoin pour l'accomplissement de leur mission.

Les seules limitations précises et réelles apportées à cette omnipotence sont celles relatives aux droits des autres membres de la S. D. N. Ces limitations sont réelles, disons-nous, car ici le mandataire se heurte à d'autres nations souveraines membres ou non de la Société des Nations avec qui le mandataire entretient des relations diplomatiques et qui au

besoin peut intervenir énergiquement pour sauvegarder ses droits. Il n'en est pas de même des engagements pris envers le pays sous mandat. Sa protestation reste presque toujours vaine. Sa réclamation doit être faite par le truchement de la puissance mandataire et souvent les réclamations sont dirigées contre les agissements de cette dernière, de sorte que celle-ci peut toujours présenter la chose sous un jour favorable à sa manière de voir. La pratique nous a montré, et nous reviendrons longuement sur ce sujet, que la S. D. N. ou son Conseil aime mieux repousser les réclamations et même les plus justifiées, plutôt que de mécontenter une puissance mandataire.

Le mandataires s'engage, d'autre part, à ce qu'aucune mesure prise ne soit de nature à mettre dans un état d'infériorité les ressortissants, y compris les sociétés et les associations soit par rapport à ceux de tout autre Etat étranger, aussi bien en matière fiscale et commerciale qu'au point de vue de l'exercice des industries et professions et de la navigation et des concessions pour le développement des ressources naturelles du pays (art. 8 britannique ; art. 14 français).

Il s'engage aussi à adhérer aux grands principes humanitaires proclamés par le pacte, comme la liberté des consciences et des cultes et les conventions internationales relatives à la traite des esclaves, au trafic des stupéfiants, des armes et des munitions, à l'égalité commerciale, à la liberté de transit et de navigation, à la navigation aérienne, communica-

tions postales, télégraphiques ou par T. S. F., protection littéraire, artistique ou industrielle, mesures préventives contre les maladies (art. 15, 19, 20 projet britannique ; art. 8, 9, 10, 12, 13 projet français).

D'autres clauses préconisent la protection des étrangers, l'organisation d'un nouveau système judiciaire un statut relatif aux recherches archéologiques et spécialement en Palestine, l'organisation des Lieux Saints.

Mais ce qu'il eût été intéressant de connaître, c'est la façon dont les mandataires ont interprété l'alinéa *a* de l'article 22, relatif au mandat A au point de vue de l'organisation du pays et de leurs relations avec la population, l'esprit dans lequel ils entendent appliquer ce nouveau système politique sur les populations insuffisamment évoluées pour être dignes de s'administrer elles-mêmes.

La principale, la plus intéressante innovation de l'article 22, dans la création du mandat A, consiste dans le caractère des relations entre mandaté et mandataire, le premier administrant librement, le second se bornant à conseiller et à aider. Les deux projets, tant français que britannique, sont muets sur ce point capital. Nulle part il n'y est question pour le mandataire de conseiller, ils considèrent au contraire, que soit la S. D. N., soit le Conseil suprême des alliés, leur a délégué des pouvoirs d' « autorité, d'administration et de contrôle ».

Il faut reconnaître qu'après quatre ans de pratique

du mandat (1918-1922) la conception de ce système politique a beaucoup évolué. Les principes idéalistes proclamés *a priori* en 1919 ont subi une dure épreuve au contact de la réalité.

Les deux interprétations du mandat A, celle de 1919 et celle de 1922, se ressemblent parce qu'elles sont toutes deux aussi confuses quant à leur vocabulaire et qu'elles n'apportent aucune précision quant à la formule d'autorité de la puissance mandataire et au degré d'indépendance de l'Etat sous mandat.

TITRE VI. — Spécialité du mandat palestinien.

Ce qui donne un caractère *sui generis* au mandat palestinien, c'est l'engagement pris par le gouvernement anglais de fonder un foyer national juif en Palestine. Nous avons rappelé en tête de notre étude la déclaration Balfour (2 novembre 1917). Nous reproduisons le texte relatif au mandat, approuvé par le Conseil de la Société des Nations (garantie internationale).

« Considérant que les principales puissances alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du pacte de la Société des Nations, pour confier à un mandataire choisi par lesdites puissances l'administration du territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'empire ottoman, dans des frontières à fixer par lesdites puissances ;

« Considérant que les principales puissances alliées

ont, en outre, convenu que le mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originellement faite le 2 novembre 1917 par le gouvernement britannique et adoptée par lesdites puissances en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays ;

« Considérant que cette déclaration comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et des raisons de la reconstitution de son foyer national en ce pays ;

« Considérant que les puissances alliées ont choisi sa majesté britannique comme mandataire pour la Palestine ;

« Considérant que les termes du mandat sur la Palestine ont été formulés de la façon suivante et soumis à l'approbation du Conseil de la Société ;

« Considérant que sa majesté britannique a accepté le mandat pour la Palestine et s'est engagée à l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions ci-dessus ;

« Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (paragraphe 8) il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure, il sera expressément statué sur ce point par le Conseil., »

La puissance mandataire prend la responsabilité « d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif (art. 2 du mandat). Ce qui est digne de remarque c'est la reconnaissance officielle dans le mandat palestinien du peuple juif, en tant que nationalité. En effet, l'article 4 du mandat, spécifie qu' « un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes les questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine et d'aider et de participer au développement du pays ».

L'organisation sioniste, d'accord avec le gouvernement britannique, prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national.

Le foyer national est donc institué de par la volonté commune des puissances alliées. Le programme de Bâle : « une patrie pour le peuple juif en Palestine garantie par le droit public » se trouve ainsi réalisé. Le sionisme est devenu un des éléments de la politique orientale, désormais il sera impossible d'en faire abstraction dans le règlement des affaires d'Orient.

Plus que jamais sont vraies les paroles du grand

publiciste W. Th. Steed : « Le sionisme sous son aspect territorial, fait maintenant partie intégrante, s'il n'en est pas l'élément essentiel, de la question d'Orient, du moins en ce qui concerne l'avenir de l'empire ottoman (1) ».

Le mandataire devra faciliter l'immigration des Juifs en Palestine, agir de concert avec l'organisation sioniste et encourager l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics, sans toutefois porter atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population (art. 6). Le mandataire s'engage aussi à faciliter la question de la nationalité aux Juifs qui s'établissait en Palestine d'une façon permanente (art. 7).

Nous verrons comment la Grande-Bretagne a réussi à éluder presque tous ses engagements.

L'hébreu est reconnu comme l'une des trois langues officielles de la Palestine (art. 22). C'est là un grand succès politique obtenu par l'organisation sioniste. Cette mesure suscita non seulement l'opposition des leaders nationalistes arabes, mais suscita aussi celle de certains Juifs, parce que, disaient-ils il ne fallait pas profaner la langue sainte. Les Juifs dans la diaspora parlaient un jargon allemand-russe ou espagnol. L'hébreu était la langue de la Bible, on ne se servait pas de cette langue. Le savant hébraïste Elieser Ben Jehouda s'enquit des méthodes particulières à adopter en ce qui concerne l'hébreu

1. Steed, *La Monarchie des Habsbourgs*. Paris, 1917.

comme langue usuelle à Jérusalem. En se proposant la concentration des Juifs en Palestine, les sionistes devaient s'occuper du choix de la langue à enseigner dans les écoles, ainsi que de la langue usuelle du pays.

La question de la culture juive et de l'hébreu fut posée et amplement discutée dans les congrès sionistes. On sentit le besoin d'hébraïser le mouvement et l'organisation sioniste. L'emploi de plusieurs langues au congrès, ainsi que les fréquentes traductions auxquelles on était obligé de se livrer, produisaient un sentiment pénible chez les assistants.

Dans tous les pays les sionistes ouvrirent des cours d'hébreu et propagèrent l'emploi de la méthode « Ivriith béivrith », c'est-à-dire l'enseignement de l'hébreu en hébreu sans avoir recours à une autre langue. Les résultats obtenus furent à tous points de vue remarquables, non seulement en Palestine mais partout où la méthode précitée avait été adoptée (Russie, Pologne, etc...) Un réseau d'école fut créé en Palestine. Grâce à ces écoles et à la vie nouvelle, l'hébreu est devenu la principale langue juive en Palestine ; sans lui, il est impossible pour un Juif d'y vivre à moins de s'isoler de la société. Enregistrons le témoignage d'un adversaire du sionisme, celui de M. Sylvain Lévi, professeur au Collège de France, qui a fait un voyage d'études en Palestine en 1918 : « Aujourd'hui, dit-il, l'hébreu a cause gagnée, il est désormais la langue juive de la

Palestine. Ce n'est pas seulement en classe que les enfants parlent l'hébreu, écrivent l'hébreu, chantent l'hébreu, c'est en hébreu qu'ils jouent, qu'ils causent, qu'ils se taquent dans la rue ; le bébé qui se traîne encore par terre babille en hébreu. C'est en hébreu que se traitent les affaires, soit privées, soit publiques ; c'est en hébreu que se tiennent les discussions scientifiques et les vieilles gens qui s'étaient trop longtemps contentés de leur ydisch ou de leur espagnol n'ont pas d'autre ressource que de prendre des leçons d'hébreu (1). »

Avec l'hébreu comme langue vivante, le sionisme réalise le but qu'il s'était assigné ; un pays, un peuple, une langue.

Le mandataire n'a fait que sanctionner un état de choses existant en consacrant la langue hébraïque comme langue officielle. Ainsi, le sionisme est véritablement un des rouages essentiels dans le fonctionnement du mandat britannique sur la Palestine.

TITRE VII. — Nature juridique du mandat.

Le second alinéa de l'article 21 du pacte contient une description du mandat qui nous permet d'en fixer les traits généraux et la nature juridique.

« La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples

1. *Une renaissance juive en Judée*, Paris, 1918, p. 17.

aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assurer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter ; elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société. »

Tels sont les deux principes fondamentaux du mandat international :

1° Le mandat est une tutelle ;

2° Il s'exerce au nom de la Société des Nations.

Et d'abord, le mandat est une tutelle. C'est la première fois que ce terme, emprunté au droit privé, apparaît dans un acte de droit international public. Le terme était employé par les traités de droit international ou de politique coloniale, mais dans le sens large de protection des faibles ou des indigènes, et plutôt comme un rapprochement sans précision juridique, avec la protection des mineurs en droit privé.

L'article 22 a emprunté le mot à la brochure du général Smuts ; inséré dans le pacte des nations, c'est-à-dire dans un acte juridique, il prend une signification juridique.

Cette notion de tutelle découle du principe de la solidarité des peuples. La S. D. N., chargée de la mettre en œuvre, est destinée à maintenir la paix en maintenant l'indépendance réciproque des peuples contre les tentatives de la force économique ou militaire. La protection des faibles font partie, nous l'avons vu, des mesures susceptibles de sauvegarder

la paix en sauvegardant l'indépendance des peuples, même les plus faibles.

L'idée de tutelle fait bien apparaître l'idée de transformation du droit international. La tutelle suppose, en effet, la protection d'un individu. Les pouvoirs du tuteur sur les biens ne font pas de la tutelle une prérogative d'ordre territorial, leur but, comme celui des pouvoirs du tuteur sur la personne du pupille, c'est d'assurer la protection de la personne, de la puissance sous mandat tutelle. La tutelle qui découle du mandat international c'est aussi une institution sans caractère territorial. C'est la protection des peuples que doit assurer le mandataire. Par son objet, cette tutelle est donc la conséquence logique de l'évolution du droit international qui fait des peuples et non plus exclusivement des Etats, les sujets du droit des gens. Le droit international est fait non plus pour les Etats, mais pour les peuples. « Le Droit international, dit Bluntschilli, c'est ce droit naturel universellement reconnu qui relie entre eux plusieurs Etats pour en former comme une société d'équité et qui assure en même temps aux membres des différents Etats une protection commune de la loi quand il s'agit de leurs droits généraux et internationaux. »

Le mot tutelle demande à être précisé. La tutelle du droit privé implique la mainmise complète du tuteur sous certaines garanties de restitution et de contrôle, sur la personne et les biens du pupille. Son organisation repose sur l'idée de représentation. Le

pupille en principe ne peut rien faire, sauf certains actes exclusivement attachés à la personne. C'est le tuteur qui agit à sa place, et les conséquences de ses actes rejaillissent sur le patrimoine du pupille.

L'analyse de la tutelle de la puissance mandataire fait ressortir des différences juridiques entre elle et la tutelle privée. En droit civil, les pouvoirs du tuteur sont indépendants de la personne du pupille. L'organisation de la tutelle est uniforme.

L'article 22 du pacte admet, au contraire, la diversité du mandat. « Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques ou toutes conditions analogues ».

Sans insister sur les différentes catégories des mandats, constatons que cette institution peut affecter trois formes principales :

Dans un premier groupe, la nation est indépendante ; son administration est guidée par les conseils et l'aide d'un mandataire, choisi même d'après le vœu de la nation. Ici, la représentation, base de la tutelle, disparaît. La nation s'administre elle-même. La puissance mandataire se borne à la conseiller et à l'aider. Ce n'est plus la tutelle du pupille ; c'est la curatelle du mineur émancipé, la nation contribuant, d'ailleurs, à la différence du mineur émancipé, au choix de son curateur.

Dans un second groupe, le mandataire assume l'administration du territoire : c'est bien la tutelle avec représentation.

Enfin, certains territoires sont administrés « sous les lois du mandataire comme une partie intégrante de son territoire ». L'idée de tutelle disparaît presque complètement. Le territoire est administré comme s'il faisait partie du territoire de la métropole. Le mandataire n'exerce pas les pouvoirs organisés dans l'intérêt du mineur, d'un tuteur. Il exerce sur le territoire mandaté les pouvoirs qui lui appartiennent dans la métropole, en vertu de sa souveraineté. Cette rapide analyse montre le danger des assimilations terminologiques. Le mot tutelle ne doit pas être entendu dans le sens d'une tutelle uniforme de droit privé. Il faut distinguer trois degrés dans l'administration du mandataire, étapes correspondant au degré de développement du peuple administré. A ces degrés correspondent les degrés d'indépendance interne de ce peuple et de souveraineté sur lui de la puissance mandataire.

Inexact, ou tout au moins d'une exactitude purement relative, au point de vue des pouvoirs de l'administration, le rapprochement de la tutelle et du mandat international est, au contraire, conforme à la réalité, si l'on envisage les obligations qui en découlent.

La puissance mandataire désignée pour administrer un autre peuple agit au nom et en qualité de représentant de la Société des Nations. C'est à la S.

D. N. et non au peuple sous mandat qu'elle doit rendre compte.

C'est ici que réapparaît alors l'idée de mandat international.

Jusqu'à présent, certains Etats, de civilisation supérieure se reconnaissent une mission civilisatrice sur les peuples dits arriérés. La France, en particulier, admettait et pratiquait la théorie de la colonisation-tutelle. Mais c'était un devoir purement moral, volontairement accepté par l'Etat colonisateur, comme un moyen politique de justifier au nom de la civilisation la conquête et l'administration de territoires coloniaux, difficiles à justifier au point de vue politique. Ce devoir était envisagé comme la conséquence de la souveraineté sur la colonie. Il laissait subsister la souveraineté intégrale de la métropole, qui n'avait à rendre compte à personne de son action.

Toute autre apparaît la situation de la puissance mandataire. Les territoires qu'elle administre ne sont pas placés sous sa souveraineté. C'est au nom et comme mandataire de la S. N. D. qu'elle en assume la gestion. On ne peut plus dire que ces territoires lui appartiennent comme des colonies. Ils lui sont seulement confiés en vue d'une gestion conforme aux intérêts des habitants.

La différence théorique est donc profonde avec la thèse de la colonisation-tutelle fondée sur la souveraineté. Ce n'est plus la souveraineté qui fonde et détermine les devoirs de tutelle, ce sont, au contraire,

les devoirs de tutelle assumés *a priori* qui justifient et mesurent le degré de souveraineté accordée. La souveraineté coloniale n'est plus reconnue *a priori*. C'est une différence très importante entre le régime du mandat et le régime de « contrôle politique » antérieur, tel que le *protectorat*. En définitive, c'est le triomphe de la thèse classique américaine, qui place dans la tutelle civilisatrice la justification et la mesure de la souveraineté.

La tutelle, dans cette conception admise par le pacte, n'est plus un simple devoir moral, purement volontaire. La puissance qui l'exerce est le mandataire de la Société des Nations. En acceptant le mandat, elle contracte une obligation comme le tuteur, en acceptant la tutelle, accepte des obligations et assume des responsabilités. En occupant ou en organisant des colonies, la puissance acquiert des droits sur le territoire et la population. Aujourd'hui ce ne sont plus des droits que la puissance acquiert, ce sont des obligations qu'elle assume. Et ces obligations sont juridiquement sanctionnées. Le mandataire, comme le tuteur, doit rendre compte. Une commission permanente examine les rapports annuels et le Conseil de la Société des Nations prend les mesures nécessaires.

Ces caractères juridiques de la tutelle, mandat au nom de la S. D. N., suffisent à donner à l'institution du mandat international, une physionomie originale, à en faire un moyen juridiquement organisé et sanctionné, d'assurer la protection des peuples faibles et

leur développement à l'abri des entreprises des puissances ambitieuses.

Le deuxième alinéa de l'article 22 dit que « la meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe (il s'agit de mandat) c'est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées ».

Cette action de la puissance mandataire est donc bien une tutelle et qui fait songer à l'institution du Code civil.

« Le mandat, constitue une tutelle, écrit M. Larnaude et la tutelle existe toujours dans le droit moderne, dans l'intérêt et pour la protection de celui pour qui elle s'exerce (1). »

Mais, malgré l'autorité de l'ancien doyen de la Faculté de droit, nous persistons à croire que le mandat de droit international n'a que des rapports très vagues avec la tutelle des incapables. La source du mandat, c'est que les puissances qui avaient contracté sur les peuples mandatés ont été vaincues. Il a fallu justifier la première conception wilsonnienne et les affirmations réitérées des Alliés du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et les partages qui avaient été faits durant la guerre même entre ces mêmes puissances alliées.

1. Larnaude, Conférence sur la Société des Nations (1919).

TITRE VIII. — **La commission permanente des mandats.**

Il appartient au Conseil de la Société des Nations d'écarter des projets de mandats dont les termes seraient en désaccord avec le pacte des nations. Cet examen préventif se complète par un système de contrôle de l'exécution des mandats. Les grandes lignes de ce contrôle sont tracées par l'article 22.

Dans tous les cas, le mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

« Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats. »

La commission permanente chargée d'assister le Conseil de la S. D. N. dans le contrôle de l'exécution des mandats est appelée « Commission des mandats ». Elle est chargée de préparer le travail du Conseil. Elle dépouille les rapports des puissances mandataires, elle s'entoure de tous renseignements nécessaires pour en apprécier la valeur ; elle demande des explications aux puissances intéressées, elle donne son avis au Conseil qui se prononce sur toutes questions d'exécution.

Nous avons déjà mentionné le danger de la simi-

litude terminologique des notions de droit privé, transposé dans le domaine du droit international.

Le mandataire en droit privé peut toujours être révoqué et le mandant, s'il est lié en principe par les actes de son représentant, conserve néanmoins le pouvoir de les amender dans le sens le plus conforme à ses intérêts, dans la mesure où les intérêts des tiers sont sauvegardés.

En droit international, la charte de la puissance mandataire c'est le mandat dont toutes les dispositions ont été arrêtées par avance.

Le mandat est exercé au nom de cette puissance nouvelle, d'ordre moral, qui s'appelle la Société des Nations et qui, nous le répétons, ne constitue pas un super-état. Mais il importe, ce qui est essentiel dans cette construction juridique, c'est de bien spécifier que ce sont les puissances alliées ou représentées constituant le Conseil suprême qui statuent sur l'attribution des mandats et sur la désignation des puissances mandataires. Nous invoquons, à l'appui de notre argumentation : 1° l'article 118 du traité de Versailles ainsi conçu : « Hors de ses limites en Europe, telles qu'elles sont fixées par le présent traité, l'Allemagne renonce à tous ses droits, titres ou privilèges quelconques sur ou concernant tous territoires lui appartenant. L'Allemagne s'engage, dès à présent, à reconnaître et à agréer les mesures qui sont ou seront prises par les principales puissances alliées et... »

2° L'article 54 du traité de Sèvres : « Les hautes parties contractantes sont d'accord pour que la Syrie et la Mésopotamie soient, conformément au paragraphe 4 de l'article 22 partie 1 (Pacte de la Société des Nations), provisoirement reconnues comme Etats indépendants, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration. »

3° L'article 95 du même traité : « Les hautes parties contractantes sont d'accord pour confier, par application de l'article 22, l'administration de la Palestine, dans les frontières qui seront déterminées par les principales puissances alliées, à un mandataire qui sera choisi par lesdites puissances. »

Mais nous estimons qu'il est erroné de soutenir que c'est de la Société des Nations que la puissance mandataire tient son mandat : ce sont les principales nations alliées qui ont donné le mandat sur la Syrie, la Palestine et les colonies allemandes. Le Conseil des Nations n'est qu'un instrument de contrôle et c'est dans un sens restreint qu'on peut soutenir que le mandat est exercé au nom de la Société.

Un seul caractère différencie le système des mandats des autres systèmes coloniaux, c'est le contrôle supérieur de la S. D. N. : « C'est un grand jour pour la Société des Nations, a dit M. Viviani (13^e session du Conseil le 24 juillet 1922 à Londres), que celui où, après avoir accompli des grandes tâches, elle mit en pratique la théorie des mandats.

La guerre finie, les grandes puissances n'ont pas voulu, comme au siècle passé, accaparer brutalement des territoires et faire violence aux populations. Le mandataire prend sous protection les indigènes, il administre les territoires dans l'intérêt de tous et il est responsable devant le Conseil de l'Assemblée jusqu'au jour où les jeunes peuples pourront suivre, sans appui, leur destinée. » (*Journ. off. de la S. D. N.* 1922).

Les questions relatives aux mandats sont de la compétence exclusive du Conseil de la Société des Nations qui est aidé dans sa tâche par une commission permanente des mandats dont le rôle est consultatif. Comme nous l'avons étudié plus haut, les mandataires rendent compte sous la forme d'un rapport annuel, lequel est examiné par la Commission permanente des mandats qui le transmet ensuite au Conseil avec ses observations.

La Commission, elle, s'entoure de tous renseignements nécessaires pour en apprécier la valeur ; elle demande des explications aux puissances intéressées, elle donne son avis au Conseil qui se prononce sur toutes questions d'exécution.

Le Conseil de la Société a considéré, à juste titre, que le contrôle institué par l'article 22 ne saurait être effectif qu'une fois la commission permanente organisée. Aussi s'est-il efforcé d'en hâter sa mise sur pied. Il y a consacré une partie de ses sessions de Bruxelles et de Saint-Sébastien (deux rapports de M. Hymans, délégué de la Belgique) adopté, le

premier, par le Conseil de Saint-Sébastien le 5 août 1920, et l'autre, à Bruxelles, le 26 octobre de la même année.

Le Conseil a admis que le choix des mandataires pour la Syrie et la Palestine appartient aux principales puissances alliées et associées. Elles sont également appelées à formuler les termes des mandats. Le Conseil a décidé que c'était à lui-même qu'il incombait, en dernier ressort, d'approuver, le cas échéant, de rédiger les termes des mandats (Rapport du Conseil, p. 3).

La composition de la Commission présentait une importance capitale. Il fallait assurer l'indépendance et l'impartialité des membres de cet organe, appelé à juger du zèle, du désintéressement, des initiatives ou des abstentions des puissances mandataires. D'autre part, il eût été injuste d'en exclure les puissances mandataires, qui doivent être à même d'expliquer leur gestion devant la Commission, de s'y disculper des griefs articulés contre leur administration. Ces deux considérations conduisaient à admettre la représentation des puissances mandataires dans la Commission, mais à leur refuser la majorité.

S'inspirant de ces principes, le Conseil examina un premier projet dans sa session de Bruxelles. La Commission des mandats se composerait de deux catégories de membres.

a) sept membres de droit, désignés par les puissances mandataires : Australie, Belgique, France,

Angleterre, Japon, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud ;

b) huit membres élus par le Conseil sur une liste de candidats présentés par les membres de la société non mandataire.

Tout membre de la première catégorie ne pourrait voter sur les questions intéressant la puissance mandataire dont il est le représentant.

Ce projet fut écarté sur cette considération qu'une commission de quinze membres est trop nombreuse. D'autre part, le mécanisme de la présentation suivie d'élection était trop délicat et trop compliqué.

Dans sa session de Genève le 29 novembre 1920, le Conseil de la Société a adopté un autre projet, qui supprime ce double inconvénient du premier projet.

La Commission se compose de neuf membres, dont la majorité se compose de nationaux de pays non mandataires. Ces membres ne sont pas les représentants de leurs gouvernements ; une précaution a été prise pour qu'ils ne soient pas dans leur dépendance directe. Ils sont choisis à raison de leur valeur personnelle et de leur compétence.

Les puissances mandataires ont quatre sièges. Leur défense est assurée par des « avocats *ad hoc* ». Ils se présentent devant la Commission pour discuter en toute liberté les rapports qu'intéressent la puissance qu'ils représentent.

Quand la discussion est close, la commission

permanente rédige les observations qu'elle estime devoir communiquer au Conseil. Les « représentants accrédités » doivent en recevoir communication et peuvent y joindre des commentaires pour être transmis au Conseil.

L'organisation internationale du travail pourra joindre à la Commission permanente un expert de son choix avec voix consultative. Voici le texte de la décision prise par le Conseil de la Société des Nations, le 29 novembre 1920, concernant la constitution de la Commission permanente des mandats (1).

« Le Conseil de la Société des Nations, conformément aux paragraphes 7 et 9 de l'article 22 ainsi conçu, etc. :

« A décidé ce qui suit :

« a) La Commission permanente des mandats prévue au paragraphe 9 de l'article 22 du Pacte comprendra 9 membres. La majorité de la Commission se composera de nationaux des pays non mandataires.

« Tous les membres de la Commission seront nommés par le Conseil et choisis en raison de leur valeur personnelle et de leur compétence. Ils ne pourront exercer dans leur pays aucune fonction qui les placerait dans la dépendance directe de leur gouvernement, tant qu'ils feront partie de la Commission.

1. *Revue générale de droit international public*, mai 1921, page 341.

« L'organisation internationale du travail pourra adjoindre à la commission permanente un expert de son choix. Cet expert aura le droit d'assister, avec voix consultative, à toutes les séances de la Commission permanente où seront discutées des questions relatives au régime du travail.

« *b*) Les puissances mandataires adresseront leur rapport annuel prévu au paragraphe 7 de l'article 22 du pacte par les soins de représentants dûment accrédités, capables de fournir les éclaircissements et les renseignements complémentaires que la Commission pourrait être amenée à leur demander.

« *c*) La Commission étudiera chaque rapport en présence du représentant accrédité de la puissance mandataire dont il émane. Ce représentant participera en toute liberté à la discussion de ce projet.

« *d*) Après la clôture de la discussion, la commission arrêtera les termes des observations destinées à être transmises au Conseil de la Société.

« *e*) Les observations rédigées par la Commission sur chaque rapport seront communiquées au représentant accrédité de la puissance mandataire dont émane le rapport. Ce représentant pourra y joindre ses propres commentaires.

« *f*) La Commission transmettra au Conseil les rapports des puissances mandataires. Elle joindra à à chaque rapport ses propres observations, ainsi que les commentaires du représentant accrédité de la puissance de qui le rapport émane, si ce représentant le désire.

g) « Lorsque le Conseil procèdera à la publication des rapports des puissances mandataires et des observations de la Commission permanente, il devra faire publier aussi les commentaires des représentants accrédités des puissances mandataires qui le demanderaient.

« h) La Commission, de concert avec tous les représentants accrédités des puissances mandataires, tiendra une réunion plénière, afin de procéder à une étude d'ensemble de tous les rapports et de toutes les conclusions générales à en tirer. La Commission pourra également profiter de cette réunion des représentants des puissances mandataires pour leur soumettre toutes autres questions relatives aux mandats qui mériteraient — à son avis — d'être soumis par le Conseil aux puissances mandataires et aux autres Etats, membres de la Société. Cette réunion plénière aura lieu avant ou après la transmission des rapports annuels, au gré de la Commission.

« i) La Commission établira son propre règlement, sous réserve de l'approbation du Conseil.

« j) La Commission siégera à Genève. Elle aura la faculté de convoquer des conseillers techniques, à titre consultatif, pour toutes questions relatives à l'application du système des mandats.

« k) Les membres de la Commission se verront allouer une indemnité de 100 francs-or par jour, pendant la durée de leur session. Leurs frais de déplacements leur seront remboursés.

« Les dépenses de la Commission seront à la charge de la Société des Nations. »

Nous reproduisons ci-dessous deux documents. Le premier émanant de l'Union Interparlementaire de la Paix, dans sa session de Copenhague (1923), s'exprime ainsi, sur les mandats coloniaux :

« La deuxième conférence interparlementaire salue avec satisfaction l'institution des mandats coloniaux inaugurant un nouveau régime de politique coloniale conformément aux principes du pacte de la Société des Nations. Elle accueille, de ses vœux les plus cordiaux, la création de la Commission permanente chargée du contrôle effectif de l'exécution des mandats. Sans vouloir se prononcer en détail sur les réformes désirables, la conférence exprime le ferme espoir que les puissances mandataires sauront remplir leur « mission sacrée de civilisation » et qu'ainsi l'institution des mandats coloniaux deviendra un facteur puissant pour favoriser la solidarité mondiale et maintenir la Paix (*Revue générale de droit international public*, p. 513, 1923).

L'autre est un extrait du rapport du marquis Théodoli, le 19 octobre 1921, au nom de la Commission des mandats, fait au Conseil de la Société des Nations.

« Le pacte de la Société des Nations prévoit que la « Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels », que les puissances mandataires sont tenues d'envoyer au Con-

seil, concernant les territoires dont elle a la charge et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution de ces mandats. Cet examen ne peut avoir d'utilité et cet avis ne peut avoir de prix que dans la mesure où ils s'inspirent d'une indépendance et d'une impartialité absolue à l'égard des données qui nous sont fournies. Nous savons que le Conseil n'envisage pas autrement notre fonction, puisqu'il a tenu à composer la Commission d'experts qui n'ont de responsabilité qu'envers la Société des Nations toute entière et qu'il a tenu à ce que la majorité de ses membres soient ressortissants d'Etats non mandataires. Au nom de mes collègues unanimes, j'ai l'honneur de vous assurer, M. le Président et Messieurs, que c'est bien ainsi que nous comprenons la mission dont vous avez bien voulu nous charger et dont nous avons l'ambition de ne point nous montrer indignes.

« L'examen des rapports qui nous seront soumis et les avis qu'ils pourront nous suggérer s'inspireront, en second lieu, du sincère désir de faciliter aux puissances mandataires l'exécution de la tâche qu'elles ont acceptée d'accord ».

Quant aux pétitions adressées à la Société des Nations par des communautés ou des éléments de la population des territoires sous mandat, il a été décidé par le Conseil de la S. D. N., dans sa séance de 1923, qu'elles seront transmises au secrétariat de la S. D. N. par l'intermédiaire de la puissance mandataire qui joindra les observations qu'elle jugera

opportunes d'y ajouter. Comme on peut le voir, on s'est surtout préoccupé de faciliter l'exécution du mandat par la puissance mandataire. Il s'agit maintenant d'examiner dans quelle mesure est respectée la souveraineté du pays sous mandat.

L'article 22, alinéa 2, spécifiant que la tutelle de certains peuples sera exercée par des nations mandataires au nom de la S. D. N., le Conseil de la S. D. N. sera chargé de surveiller l'exécution des mandats. Le texte mentionne comme destinées à faire l'objet des mandats certaines communautés, le régime des communautés asiatiques, leur existence comme nations indépendantes, mais à titre provisoire. C'est là un essai que l'on veut tenter. En attendant, elles auront leur administration et l'on espère même qu'un jour elles pourront se conduire seules. Jusqu'à ce moment, le mandataire, pour le choix duquel leurs vœux doivent être pris en considération, leur prêterait aide et conseil. Deux éventualités sont donc envisagées, comme issue proche ou lointaine de cette expérience politique : d'une part que le régime provisoire d'indépendance ne puisse être maintenu ; d'autre part, que les nations dont il s'agit soient reconnues avec une indépendance complète. Jusqu'à ce que l'un ou l'autre de ces événements se réalise, comment faut-il qualifier le régime prévu pour ces communautés ? Elles auront une part de souveraineté : c'est le sens qu'il faut attribuer à leur existence provisoire « comme nation indépendante ». Mais cette souveraineté ne sera pas

entière puisque le mandataire aura le droit et le pouvoir de « guider leur administration ». Le nom seul manque dans le traité pour achever de désigner ce régime, bien connu en droit international et en droit colonial, c'est le *protectorat*.

TITRE IX. — Le protectorat.

Qu'est-ce que le protectorat ?

Le protectorat est le lien juridique qui réunit deux Etats de civilisation inégale, l'un de civilisation supérieure, le protecteur, l'autre de civilisation inférieure, le protégé. C'est une institution d'entr'aide fraternelle d'Etat à Etat ; l'Etat qui est le plus évolué vient, en quelque sorte, prendre par la main pour le guider vers un stade supérieur, auquel il n'accéderait que trop lentement par ses propres forces, l'Etat retardataire. Dans sa conception véritable, le protectorat ne doit jouer que dans l'intérêt du protégé sauf au protecteur à retirer très incidemment, soit par l'augmentation de sécurité personnelle dans certains cas, soit par un développement de prestige dans presque tout les cas, soit enfin, à l'occasion par quelques avantages d'ordre économique, un profit indirect mais accessoire.

Le protectorat apparaît à travers l'histoire comme une institution très généralisée ; ce n'est pas seulement une institution d'origine moderne, mais médiévale et mondiale. Mais, quand on le prend au sens

où on l'entend de nos jours, c'est-à-dire dans sa fonction civilisatrice ou prétendue telle, c'est une institution purement européenne, c'est-à-dire exercée par des Etats européens.

Le protectorat et le système du mandat se ressemblent beaucoup par la généralité et l'imprécision voulue des termes, par lesquels on a cherché à les définir dans les textes officiels. Pour le mandat A l'article premier proclame l'indépendance des populations mandatées et limite l'action du mandataire qui devra « conseiller et aider », mais les droits des deux parties en présence ne sont nullement définis. Les rapports anglais et français de 1922 sont également muets sur ces conseils et aide.

Dans les deux systèmes, les diplomates se sont évidemment efforcés d'éviter les termes qui auraient pu froisser les susceptibilités des populations mandatées ou protégées afin de leur faire accepter la diminution de leur souveraineté représentée par l'ingérence dans leurs affaires d'un gouvernement étranger. Dans le mandat A l'indépendance des populations mandatées est reconnue ; quant au traité de protectorat, il semble intervenir entre deux puissances d'égale à égale pour « resserrer les anciennes relations d'amitié et de bon voisinage » et pour « prêter un constant appui » au souverain protégé.

Les deux systèmes se ressemblent par l'engagement pris par la puissance coloniale de protéger son état pupille vis-à-vis des Etats étrangers.

Les différences de principes sont caractéristiques

et marquent fortement la supériorité du mandat A. Mais, si on pénètre au fond des choses, on constate, au contraire, que cet avantage est nul.

Dans le mandat A, le gouvernement local administre. Dans le protectorat, la puissance protectrice contrôle l'Etat protégé et peut lui imposer ses décisions. Nous avons vu plus haut qu'en fait le mandataire se réserve des droits très étendus d'autorité, de contrôle et même d'administration. Nous verrons que l'autonomie des gouvernements locaux n'est nullement garantie et qu'elle est destinée à être violée par le jeu même du mandat.

On fait grief au protectorat d'être une formule d'oppression alors que le mandat a pour but, au contraire, la libération de la population soumise à ce régime et de l'appeler à s'administrer elle-même. Cela sans doute paraît satisfaisant en théorie, mais dans le protectorat la population locale est beaucoup moins sous la tutelle étrangère que dans le mandat. La puissance protectrice n'est pas en rapport direct avec la population de l'Etat protégé, celle-ci continue à vivre sous la conduite de ses chefs naturels conservant sa législation et son administration. L'action du protecteur n'apparaît pas, c'est le gouvernement qui est sensé prendre toutes les décisions et qui administre.

Le mandataire, à son arrivée dans le pays, ne se trouve pas en présence d'un gouvernement établi ; il doit organiser un Etat dans un pays qui, la plupart du temps, n'a jamais connu d'administration

autonome. Il doit jeter les bases d'une organisation politique adaptée à des sociétés dont il ne connaît rien, ni la mentalité ni les coutumes.

La supériorité du mandat paraît donc consister dans le contrôle supérieur de la S. D. N. devant lequel la puissance mandataire doit rendre compte de sa mission.

Mais, d'ores et déjà, nous pouvons affirmer que le mandat A est beaucoup plus qu'une formule politique, c'est une formule diplomatique de circonstance destinée à masquer la brutalité du démembrement de l'Etat sous mandat et de ménager les susceptibilités des populations que les puissances alliées s'étaient déjà partagées par divers traités.

TITRE X. — Le mandat, protectorat déguisé.

Si l'on s'en tenait aux rapports administratifs, aux discours officiels ou aux palabres diplomatiques, il semblerait que le règne de la justice ait commencé et que les nations européennes rivalisent d'ardeur dans leur œuvre de civilisation.

C'est au fond, il faut le répéter, l'intérêt national qui pousse les nations à accepter les prétendues missions de civilisation. Si les nations prétendues civilisées sont les tutrices des peuples arriérés ou prétendus tels, ce ne sont pas des tutrices désintéressées. La nature des visées de l'Angleterre sur la

Palestine, et même sur la Syrie intérieure, dépassait largement le cas d'une simple conquête de territoires coloniaux. Ces projets d'occupation se rattachaient très étroitement à l'ensemble de sa politique d'extension que leur réalisation était destinée à compléter et à consolider. Ainsi ce serait réalisé le rêve de tous les coloniaux anglais : la réunion en un seul bloc de toutes les parties de l'empire britannique, le chemin de fer du Cap aux Indes traversant un territoire entièrement soumis à la domination ou au contrôle de l'Angleterre. D'autre part, la politique anglaise a toujours considéré comme un intérêt vital pour son influence et pour la sécurité de son empire la maîtrise de la route des Indes. Or, cette route qui d'abord avait été celle du Cap et qui est actuellement celle du Canal de Suez était menacée avant la guerre par la politique allemande, la construction du chemin de fer de Bagdad à travers l'Anatolie et la Mésopotamie ne tendait à rien moins qu'à faire passer tout le trafic commercial sous le contrôle germanique.

Ce projet de chemin de fer de Bagdad-Bahn devait être l'affirmation de la puissance économique de l'Allemagne en Orient. Cette politique de la conquête des débouchés par « infiltration », par l'invasion économique du pays, par la concession des grands travaux publics à des sociétés allemandes sous l'action souple et tenace de la diplomatie du Kaiser avait déjà placé l'Anatolie sous la sphère d'influence de l'Allemagne. La Syrie, la Palestine et la Mésopotamie étaient destinées à subir le même sort. L'inté-

rêt allemand exigeait que la Turquie d'Asie devint un protectorat allemand « le plus avantageux serait pour nous l'acquisition en propre de la Syrie, dans le terme Syrie il faut entendre la Palestine (1) également et de la Mésopotamie et l'obtention du protectorat de l'Asie-Mineure ».

Les Anglais s'émurent et finirent par obtenir de la Porte la concession d'une ligne de chemin de fer de Mossoul qui reportait à l'entrée de la Mésopotamie le terminus de la ligne allemande. Aussitôt après sa campagne victorieuse en Palestine, l'Angleterre s'empresse de faire occuper par ses troupes les territoires que, depuis longtemps, elle disputait à l'influence allemande et russe. La Palestine devait faire l'objet d'une administration internationale, néanmoins les Anglais réussirent à la conserver et, en 1920, à San Remo les principales puissances alliées intéressées au relèvement des affaires du Levant, France, Angleterre et Italie décidèrent de conférer à la Grande-Bretagne le mandat sur la Mésopotamie et la Palestine.

L'Angleterre avait ainsi la possibilité d'assurer la liaison par terre entre ses colonies d'Afrique et l'Inde et de pouvoir construire un chemin de fer à travers les déserts de Syrie qui constituerait une route plus courte vers le canal de Suez. Elle avait aussi une voie d'accès vers la Mésopotamie et la

1. *Alldeutsche*, Revue du 8 décembre 1895. Avant la guerre les Allemands mettaient, sur les lettres adressées à Caïfa, Syrie, jamais Palestine.

Perse par la construction d'un chemin de fer qui devait se raccorder à celui de Hedjaz. C'était la voie de pénétration dans l'Asie-Mineure avec toutes les immenses possibilités d'ordre économique.

Le système des mandats se réduit donc à quelques engagements pris par les Etats mandataires. Ils eussent pu tout aussi bien être inscrits dans les dispositions d'un acte général comme en 1885 (Conférence de Bruxelles) et en 1890 (Conférence de Bruxelles), le résultat aurait été vraisemblablement le même. L'observation des clauses des mandats fait songer, toutes proportions gardées, au contrôle exercé par la Commission internationale du Congo (art. 8, acte général de Berlin) si elle avait été nommée. Assurément nous n'en disconvenons pas, le Conseil de la S. D. N. a une plus grande autorité morale. Mais il faut se rendre à l'évidence, huit ans de pratique nous ont montré que le Conseil ne jouit pas de l'indépendance nécessaire à l'égard des puissances mandataires et les pays sous mandat n'ont aucun moyen de faire valoir leurs réclamations.

En proclamant des principes généraux et d'ailleurs connus dans un acte international solennel, les puissances ont fait œuvre louable parce qu'il y a des vérités morales qu'ont ne saurait trop répéter. Résumons-nous, la colonisation n'est jamais une œuvre absolument humanitaire. Elle répond à un besoin d'expansion de pays jeunes encore dans le développement économique ou dont la population trop dense pour un territoire limité a besoin de chercher ail-

leurs ses moyens d'existence. Le colonialisme est donc un *moyen* pour les puissances européennes. Le revêtement juridique de tutelle ou de mandat ne fait rien à l'affaire, au fond ce sont des formes diverses de démembrement de la souveraineté des Etats protégés ou sous mandat, c'est-à-dire, presque toujours, asservissement politique et économique.

Le mandat, de par sa nature même, est une mission d'une durée limitée. En droit international il ne saurait être question de sa révocation. Ce pouvoir n'appartient pas, il est à peine besoin d'y insister, au pays sous mandat, puisqu'il est considéré comme un Etat mineur. Appartient-il au Conseil de la Société des Nations ? Nous ne le pensons pas, puisque nous croyons avoir démontré que le mandat conféré à la France et à l'Angleterre découle des traités de Versailles et de Sèvres et que, dès lors, la révocation ne pourrait se faire qu'au cas de révision desdits traités.

Le Président Wilson avait voulu confier à la Société des Nations, considérée comme une personne morale, peut-être impliquait-elle dans sa pensée, sans qu'il soit possible d'y insister, une sorte de super-état, la souveraineté en bloc des territoires coloniaux de l'Allemagne et des possessions de la Turquie. Mais cette conception n'a pas prévalu. L'article 19 du mandat pour la Syrie et, le Liban parle en termes généraux de fin du mandat et pour ce qui concerne la Palestine, l'article 28 envisage d'une manière très évasive pareille éventualité « au

cas où prendrait fin le mandat... » et c'est tout. Or, nous savons que si le Conseil de la S. D. N. peut demander à la puissance mandataire des explications sur les mesures prises par ladite puissance pour l'application du mandat, si, comme le dit d'une manière très nette l'article 18 du mandat français « le consentement du Conseil de la S. D. N. sera nécessaire pour toute modification à apporter aux termes du présent mandat », il ne peut néanmoins émettre des injonctions, ce qui signifie que la puissance mandataire, sauf la cause dérisoire relative au rapport annuel, jouit de la plus grande liberté quant à l'interprétation et au fonctionnement de son mandat.

CHAPITRE VII

L'ACTIVITÉ JUIVE EN PALESTINE

Il serait intéressant de savoir à qui revient l'initiative de la déclaration Balfour. Max Nordau, dans le *Peuple juif* du 12 novembre 1920 écrivait : « La guerre allait entrer dans sa troisième année. Les alliés avaient pris la Turquie par le revers et ouvert la campagne en Palestine et Mésopotamie. Un jour le haut commissaire français auprès du général Allenby, M. Picot, adressa une lettre à son collègue britannique, sir Marc Sykes, l'informant qu'il avait reçu du ministre des Affaires étrangères l'instruction d'ouvrir, de concert avec l'Angleterre, aux Juifs, la perspective de la prise de la possession de la Palestine après sa conquête et l'invitait à saisir son gouvernement de cette proposition française, sir Marc Sykes donna suite à la demande de M. Picot. Il faisait part au Foreign office de l'initiative du gouvernement français en l'appuyant et, à Londres on entraît aussitôt dans ses vues : on prenait des renseignements sur les sionistes, l'organisation sioniste et les hommes avec qui on pourrait se mettre utilement en rapport pour traiter des affaires

sionistes. Ainsi le point de départ de l'action anglaise qui aboutissait à la déclaration Balfour du 2 novembre 1917 et à son incorporation dans le traité de paix avec la Turquie, signé à San Remo en 1920, a été l'instruction du ministre des Affaires étrangères à M. Picot. On jugeait à Paris que les alliés ne devaient négliger aucune coopération qui pouvait être utile à leur cause. On avait de l'importance et de la force du peuple juif une opinion plus juste que dans le milieu des Juifs assimilés qui croient élégant de parler en termes méprisants de leur peuple et de sa place dans le monde. Les alliés s'appliquaient à à gagner les sympathies actives des Juifs des pays neutres qui pouvaient leur être, et l'ont été effectivement, de la plus haute utilité aux Etats-Unis, sans parler de la Russie où l'élément juif contribuait puissamment à soutenir le moral de la nation et l'aurait gravement affaibli s'il avait penché du côté des empires centraux. Ce sont donc la France et l'Angleterre qui de leur propre mouvement ont fait des avances aux sionistes. Les témoins et les documents sont là. La lettre de M. Picot à sir Marc Sykes est du domaine public. »

L'année 1917 fut, en effet, des plus mauvaises pour les alliés. On redoublait d'efforts pour entraîner les Etats-Unis dans la lutte ; si l'élément juif dans ce pays a une influence indéniable et les Alliés avaient tout intérêt à se ménager ses sympathies, d'autre part, la révolution venait d'éclater en Russie et dans ce pays aussi l'élément juif jouait un rôle considé-

nable et il était d'une bonne politique de l'entraîner dans la résistance pour le maintien de la grande puissance slave aux côtés des Alliés.

Cette déclaration venait donc à un moment décisif et on peut affirmer que sa rédaction qui avait fait l'objet de remaniements successifs avant d'être adressée à lord Rothschild avait fait naître une grande espérance dans toutes les communautés juives.

Comment les sionistes du monde entier ont-ils accepté la reconstitution du Foyer national ?

L'élan fut magnifique, une seule idée anima les Juifs du monde entier : sauver leurs frères persécutés et les établir dans la terre des ancêtres.

Ce n'est pas seulement au point de vue matériel que l'aide fut apportée mais aussi et surtout au point de vue moral.

C'est au cours des années 1917 à 1920 que l'organisation sinistrée s'inquiéta de venir en aide à la population juive éprouvée par la guerre et en même temps d'accélérer le mouvement de colonisation qui était déjà commencé. En avril 1921 le Keren Hayesod, c'est-à-dire le fond palestinien d'immigration et de colonisation fut créé afin de servir d'organe de collaboration à tous les Juifs qui voulaient participer à la renaissance de la terre sacrée.

Ce fonds encouragea d'abord l'immigration proprement dite, c'est ainsi que pendant les mois d'août et de septembre 1924, il a pu organiser le voyage de plus de 5.000 Juifs, grâce à l'aide fournie par ses bureaux qui fonctionnent dans tous les grands

centres d'immigration. C'est le Keren Hayessod qui prend tous les frais à sa charge, c'est lui qui s'occupe de trouver à tous ses nouveaux arrivants du travail dans l'agriculture, les travaux publics ou les industries du pays.

Le fonds national juif possédait en 1920, 21.000 dunams de terres rurales, en 1925 il en possède 150.000. Ces terres constituent la propriété inaliénable du peuple juif. Ces propriétés rurales sont louées aux immigrants juifs à titre de bail héréditaire, les loyers en sont très modérés. Une société s'est créée, la « Palestine Land Development Company » pour l'achat des terres, le Keren Hayessod a acheté £ 20.578 actions à cette compagnie.

Actuellement il existe plus de cent colonies, groupements coopératifs, agricoles, couvrant une superficie de plus d'un million de dunams (10 dunams = un hectare) avec une population d'environ 20.000 habitants.

Une mention spéciale doit être accordée aux colonies agricoles de l'Emek Jesreel qui s'étendent dans l'ouest Nahahal et à l'est le bloc Nourris au pied des montagnes de Nazareth. Ce pays était autrefois une contrée marécageuse. Les ouvriers juifs au prix d'efforts surhumains ont réussi à le drainer et à réduire ainsi les cas de malaria qui rendaient cette contrée inhabitable aux habitants eux-mêmes.

De bonne heure l'administration juive a discerné l'importance de la sélection agricole, et quatre stations expérimentales, destinées à mettre en rapport

les cultivateurs et l'ingénieur spécialisé ont été créées. Des expériences de procédés nouveaux de fertilisation ont été faites. On a introduit l'élevage des moutons, on a cherché un débouché pour leur laine ; la captation des eaux de source a fait l'objet de recherches considérables pour leur aménagement à l'usage domestique. Du 1^{er} avril 1924 au 31 mars 1925 £ 514.157 ont été dépensées pour la colonisation agricole. On estime qu'une somme de £ 675 suffit à l'heure actuelle à l'établissement d'une famille, le Keren Kayemeth met gratuitement la terre à sa disposition.

Pour lutter contre la malaria et contribuer à l'assèchement des marais, on a reconnu l'utilité du reboisement du pays. Le département de l'agriculture de l'exécutif sioniste a planté environ 750.000 arbres pour une superficie de 3.000 dunnams. On a fait venir de France des jeunes plants et dans l'hiver de 1924 un grand nombre de palmiers a été planté dans le Emek Jesreel et dans la vallée du Jourdain.

Parmi les colonies d'ouvriers agricoles, on distingue deux types : les « Kvoutzoth », c'est-à-dire les colonies coopératives où le travail se fait sur une base coopérative et les « Moshavei Ovdim » ou colonies de petits paysans, chaque colon a sa propriété ; mais, pour l'achat des ustensiles, des animaux, des semences, on pratique le système coopératif. La répartition à chaque paysan de la terre à lui donnée à titre de propriété doit être d'une étendue telle qu'elle lui permette de subsister avec sa famille.

Ces ouvriers agricoles sont, pour la plupart, des ouvriers expérimentés auxquels le Keren Hayessod a fait donner dans leur pays d'origine une éducation technique approfondie.

En 1921, plus de 4.000 ouvriers étaient occupés aux travaux publics. Des contrats ont été établis pour la construction de routes, entre autres à Tel-Aviv, pour la construction de lignes de chemin de fer, d'un pont sur le Jourdain, etc. On estime à plus de £ 750.000 la valeur représentée par ces contrats. Les coopératives des ouvriers juifs du bâtiment désignés sous le nom de « Solel Boneh » au registre des sociétés sont subventionnées par le Keren Hayesod. D'ailleurs une banque ouvrière a été créée avec un capital de £ 60.000.

La Palestine Electric Corporation qui doit réaliser l'électrification et l'irrigation du pays est également subventionnée par le fonds national. Trois stations électriques à Caïffa, à Tibériade et Tel-Aviv sont actuellement terminées.

Mais c'est surtout en matière d'éducation que les Juifs ont fait le plus grand effort. Des écoles enfantines, des écoles élémentaires, des écoles secondaires, des écoles normales d'instituteurs, des écoles d'apprentissage, des instituts techniques ont été créées dans tous les centres. Nous avons déjà dit que la langue hébraïque est celle qui est enseignée dans toutes les écoles juives. L'Université hébraïque de Jérusalem a été inaugurée en 1925 au milieu du concours de tous les savants juifs et non Juifs du

monde entier. Un institut de recherches microbiologiques et un institut de biochimie ont été ouverts en 1924. Il nous suffira pour marquer le progrès de l'instruction dans la Palestine, de citer les chiffres suivants. La bibliothèque hébraïque universitaire qui est une création du Keren Hayessod possédait, en 1920, 32.000 volumes ; en janvier 1925, plus de 85.000. On estime à 2.300 par mois les chiffres moyens des livres prêtés. Du 1^{er} avril 1921 au 30 juin 1924, plus de 270.298 livres ont été dépensées pour l'éducation. En matière d'hygiène, le Hadassa, organisation médicale sioniste, a dépensé de 1923 à 1924, 87.945 livres, le Keren Hayessod y a contribué pour 23.000 livres. C'est la « Hadassa » qui a sous son contrôle les 4 hôpitaux de Jérusalem, Tel-Aviv, Caïffa et Safed et 44 cliniques. C'est elle aussi qui s'occupe du contrôle sanitaire des camps d'immigration. Il nous faut dire que les hôpitaux et les cliniques sont ouverts à tous les malades sans distinction de croyances ou de nationalité.

Le Jewish Colonial Trust dont le siège est à Londres, est la banque centrale du sioniste ; son capital est de £ 395.000. Le conseil financier et économique créé par le XII^e Congrès de Carlsbad s'occupe de toutes les questions économiques et financières. L'Anglo-Palestine Co... à Jaffa, qui est une succursale de la Jewish pour la Palestine, constitue avec ses six succursales l'institution de crédit par excellence pour le développement de

l'industrie et du commerce. Il accorde des crédits à court terme sur les récoltes et il a consenti à long terme de nombreuses avances à l'industrie et l'agriculture. La Banque générale hypothécaire de Palestine a été créée par le Keren Hayessod avec un capital de 200.000 livres ; elle émet des obligations portant intérêt à 7 % garanties par les hypothèques. Mentionnons également la Banque Ouvrière, au capital de £ 60.000 et la Banque centrale des Institutions coopératives, au capital de £ 30.000.

On peut juger par le tableau que nous venons de tracer comment les sionistes ont entrepris l'œuvre de reconstitution.

Mais comment le mandat britannique a-t-il reçu son application ? Sur ce point nous serons brefs car hélas ! la réalité est toute autre que celle qui est contenue dans les documents officiels. La loi constitutionnelle de la Palestine, qui a été imposée par l'Angleterre, dans ses articles 68 à 72 reconnaît aux autorités anglaises le pouvoir de déporter par voie administrative, c'est-à-dire sans jugement, tout sujet palestinien dont la présence constituerait du seul jugement desdites autorités un danger pour l'ordre établi. De plus aucun procès ne peut être intenté contre l'administration britannique sans l'autorisation écrite du haut commissaire. L'Angleterre s'était engagée à mettre à la disposition des Juifs immigrants les terres vacantes de la couronne ottomane. Or, elle s'y refuse systématiquement. Elle entrave par tous les moyens et sous les prétextes les plus futiles

l'immigration juive. Est-ce là en vérité l'aide et le conseil promis par l'article 22 du pacte de la S.D.N. ? Le gouvernement anglais se conduit en Palestine non pas comme puissance mandataire, mais comme puissance coloniale. La raison en est qu'elle est hypnotisée par ses intérêts aux Indes. Nous avons rendu, par ailleurs, le tribut d'admiration qui est dû à la continuité de sa politique coloniale, mais, en vérité, sa conduite en Palestine est faite pour se demander si la Grande-Bretagne ne veut pas créer en Asie-Mineure une nouvelle Irlande. Imaginer que la Palestine puisse servir uniquement de couverture stratégique aux Indes sans se soucier de respecter les engagements solennels qu'elle a pris envers le peuple juif, c'est, en vérité, créer en Asie même un centre d'agitation qui pourrait à la longue devenir inquiétant pour le prestige de l'Angleterre.

Au surplus, l'Angleterre n'est pas sans connaître les énormes possibilités économiques de la Palestine. Dans un avenir proche, la Palestine pourra concurrencer le trafic du canal de Suez et les navires fort tonnage trouveront un port bien outillé à Caïffa. Malgré son mauvais vouloir évident et le peu d'empressement qu'elle met à encourager l'œuvre de colonisation juive, l'immigration en Palestine se poursuit à un rythme très encourageant ainsi que l'indique les chiffres suivants :

1919	2.615
1920.....	7.192
1921.....	8.517

1922.....	9.287
1923.....	9.778
1924.....	17.000
1925.....	34.000

L'origine des immigrants est des plus variée ; ils vient surtout de Pologne, des provinces de l'Ukraine et de la Roumanie. Il faut connaitre que les Juifs occidentaux ne paraissent pas pressés de regagner la patrie de leurs ancêtres.

La population juive de la Palestine qui était de 85.000 âmes en 1918, au moment de l'armistice, est à l'heure présente de 150.000 âmes.

Nous espérons que l'Angleterre comprendra le rôle et l'influence qui sont dévolus au nouvel Etat palestiniens dans la politique orientale.

Elle est la terre de la liberté et du self-government : les juifs ne réclament aucun privilège, mais seulement l'exécution loyale et scrupuleuse du mandat.

LES DÉPENSES DU KEREN HAYESSOD EN PALESTINE

DU 1^{er} AVRIL 1921 AU 31 MARS 1925

	£	s.	d.
1. La colonisation agricole (y compris la station expérimentale agricole.....	514.157	3	3
2. L'éducation (y compris l'Université et la Bibliothèque universitaire.....	324 939	15	3
3. L'immigration (y compris les offices palestiniens et la préparation des immigrants « Haccharah »).....	201.638	0	7
4. Investitions :			
	£	s.	d.
Banque hypothécaire.....	53.492	19	0
Projet Ruthenberg (Electrification). 50.000	0	0	
Palestine Land Development C ^o . 20.578	16	0	
« Solel Boneh » Coopérative de construction.....	16.410	6	6
Bâtimentsscolaires. 10.155	10	7	
Banque des Artisans.....	2.051	5	10
Syndicat minier palestinien.....	1.000	0	0
	153.688	17	11
5. Le travail sanitaire.....	142.770	13	0
6. Travaux publics.....	137.179	12	2
7. L'administration.....	82 966	17	5
8. Les institutions nationales.....	63.938	1	11
9. L'organisation de Mizrahi.....	46.778	14	2
10. Le Fonds national juif (Keren Kayemeth.....	26.577	6	5
11. Commerce et industrie.....	18.714	15	1
12. L'Institut technique de Caïffa.....	16 000	13	11
	£ 1.729.350	11	3

MANDAT POUR LA PALESTINE

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que les principales puissances alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du pacte de la Société des Nations, pour confier à un mandataire choisi par lesdites puissances l'administration du territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'Empire ottoman, dans des frontières à fixer par les dites puissances ;

Considérant que les principales puissances alliées ont, en outre, convenu que le mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le gouvernement britannique et adoptée par lesdites puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays.

Considérant que cette déclaration comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et des raisons de la reconstitution de son foyer national en ce pays.

Considérant que les puissances alliées ont choisi Sa

Majesté britannique comme mandataire pour la Palestine.

Considérant que les termes du mandat sur la Palestine ont été formulés de la façon suivante et soumis à l'approbation du Conseil de la Société.

Considérant que Sa Majesté britannique a accepté le mandat pour la Palestine et s'est engagée à l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions ci-dessous.

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (paragraphe 8) il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Confirmant ledit mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER. — Le mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat.

ARTICLE 2. — Le mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule, et à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine à quelque race ou religion qu'ils appartiennent.

ARTICLE 3. — Le mandataire favorisera les autonomies

locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront.

ARTICLE 4. — Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays.

L'organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus, pour autant que, de l'avis du mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le gouvernement de Sa Majesté britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif.

ARTICLE 5. — Le mandataire garantit la Palestine contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une puissance étrangère.

ARTICLE 6. — Tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population, l'Administration de la Palestine facilitera l'immigration juive dans des conditions convenables et de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4 ; elle encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays

y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics.

ARTICLE 7. — L'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne.

ARTICLE 8. — Les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction et la protection consulaires, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des capitulations et des usages, seront sans application en Palestine. A moins que les puissances, dont les ressortissants jouissaient de ces privilèges et immunités au 1^{er} août 1914, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités, ou n'aient consenti à leur non-application pendant une certaine période, ceux-ci seront à la fin du mandat et sans délai rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les puissances intéressées.

ARTICLE 9. — Le mandataire assumera la responsabilité de veiller à l'institution en Palestine d'un système judiciaire assurant, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personnel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts d'ordre religieux sera entièrement garanti. En particulier, le mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs,

ARTICLE 10. — En attendant la conclusion de conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre le mandataire et d'autres puissances étrangères seront appliqués à la Palestine.

ARTICLE 11. — L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays, et sous réserve des obligations internationales acceptées par le mandataire, elle aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays; ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Elle introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard entre autres choses aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

L'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter dans des conditions justes et équitables tous travaux et services d'utilité publique, et pour développer toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des bénéfices distribués directement ou indirectement par cet organisme ne devra dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que tout excédent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration.

ARTICLE 12. — Les relations extérieures de la Palestine ainsi que la délivrance des exequaturs aux consuls des

puissances étrangères seront du ressort du mandataire. Le mandataire aura aussi le droit d'étendre sa protection diplomatique et consulaire aux ressortissants de la Palestine se trouvant hors des limites de ce territoire.

ARTICLE 13. — Tout en maintenant l'ordre et la bienséance publics, le mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux en Palestine y compris celle de préserver les droits existants d'assurer le libre accès des Lieux Saints, des édifices et sites religieux, et le libre exercice du culte. Il ne sera responsable pour toutes les questions qui s'y réfèrent que vis-à-vis de la Société des Nations étant entendu que rien dans cet article n'empêchera le mandataire de faire avec l'Administration tel arrangement qu'il jugera nécessaire, en vue d'exécuter les dispositions du présent article, et étant entendu aussi que rien, dans le présent mandat, ne pourra être interprété comme l'autorisant à toucher aux immeubles ou à intervenir dans l'administration des sanctuaires purement musulmans, dont les privilèges sont garantis.

ARTICLE 14. — Une commission spéciale sera nommée par la puissance mandataire, à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux Saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la commission, sa composition et ses fonctions seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société, et la commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonction avant cette approbation.

ARTICLE 15. — Le mandataire garantira à tous la plus complète liberté de conscience ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine du fait des différences de race, de religion ou de langue. Personne ne sera exclu de la Palestine, à raison seulement de ses convictions religieuses.

Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter l'Administration.

ARTICLE 16. — Le mandataire devra assurer le contrôle des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions en Palestine qui peut être exigé pour le maintien de l'ordre public et la bonne administration. Sous réserve de ce contrôle, on ne pourra prendre en Palestine aucune mesure qui mettrait obstacle à l'œuvre de ces institutions ou qui constituerait une intervention dans cette œuvre et l'on ne pourra faire de distinctions entre les représentants ou les membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité.

ARTICLE 17. — L'Administration de la Palestine peut organiser par recrutement volontaire les forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre, ainsi qu'à la défense du pays, sous le contrôle du mandataire, mais elle n'aura pas le droit de faire usage de ces forces à d'autres fins que celles

énoncées ci-dessus, à moins que le mandataire ne l'y autorise. L'Administration de la Palestine ne lèvera ni entretiendra de force militaire, navale ou aérienne qu'aux fins susdites.

Aucune disposition de cet article n'empêchera l'Administration de la Palestine de participer aux frais d'entretien des forces militaires du mandataire en Palestine.

Le mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de Palestine pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements.

ARTICLE 18. — Il appartiendra au mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque, membre de la Société des Nations (y compris les compagnies constituées selon les lois de cet Etat) et les nationaux de la puissance mandataire ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires marchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en Palestine aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque desdits Etats, il y aura dans des conditions équitables liberté de transit à travers le territoire sous mandat.

Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres stipulations du mandat, l'Administration de la Palestine pourra, sur le conseil du mandataire, établir les impôts et les droits de douane qu'elle jugera nécessaires, et prendre les mesures qui lui paraîtront les plus propres à assurer le

développement des ressources naturelles du pays et à sauvegarder les intérêts de la population locale. Elle pourra, également sur le conseil du mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire en 1914 faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie.

ARTICLE 19. — Le mandataire devra adhérer, au nom de l'Administration de la Palestine, à toutes conventions internationales générales conclues, ou à conclure, avec l'approbation de la Société des Nations sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des armes et munitions, trafic des stupéfiants, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, propriété littéraire, artistique ou industrielle.

ARTICLE 20. — Autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettront, le mandataire collaborera au nom de l'Administration de la Palestine aux mesures d'utilité commune, qui seraient adoptées par la Société des Nations, pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

ARTICLE 21. — Le mandataire élaborera et mettra en vigueur, dans un délai de douze mois à dater de ce jour, une loi sur les antiquités conforme aux dispositions ci-après. Cette loi assurera aux ressortissants de tous les membres de la Société des Nations l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques.

1° Par « antiquités » on devra entendre toute œuvre

ou produit de l'activité humaine antérieure à l'année 1700 ;

2° La législation sur la protection des antiquités devra procéder plutôt par encouragements que par menaces.

Toute personne qui, ayant fait la découverte d'une antiquité sans avoir l'autorisation visée au paragraphe 5, signale cette découverte à l'autorité compétente, devra recevoir une rémunération proportionnée à la valeur de la découverte ;

3° Aucune antiquité ne pourra être aliénée qu'en faveur de l'autorité compétente, à moins que celle-ci renonce à en faire l'acquisition.

Aucune antiquité ne pourra sortir du pays sans une licence délivrée par la dite autorité ;

4° Toute personne qui, par malice ou négligence, détruit ou détériore une antiquité devra être passible d'une pénalité à fixer ;

5° Tout déplacement de terrain ou fouilles en vue de trouver des antiquités seront interdits, sous peine d'amende si ce n'est aux personnes munies d'une autorisation de l'autorité compétente ;

6° Des conditions équitables seront fixées pour permettre d'exproprier temporairement ou à titre permanent, les terrains pouvant présenter un intérêt historique ou archéologique ;

7° L'autorisation de procéder à des fouilles ne sera accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes d'expérience archéologique. L'Administration de la Palestine ne devra pas, en accordant ces autorisations, agir de façon à éliminer, sans motifs valables, les savants d'aucune nation ;

8° Le produit des fouilles pourra être réparti entre la per-

sonne ayant procédé à la fouille et l'autorité compétente dans la proportion fixée par celle-ci. Si, pour des raisons scientifiques, la répartition paraît impossible, l'inventeur devra recevoir une équitable indemnité au lieu d'une partie du produit de la fouille.

ARTICLE 22. — L'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les langues officielles de la Palestine. Toutes indications ou inscriptions arabes sur les timbres ou la monnaie figureront également en hébreu et réciproquement.

ARTICLE 23. — L'Administration de la Palestine reconnaîtra les jours saints des différentes communautés comme jour de repos légal pour lesdites communautés.

ARTICLE 24. — Le mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel répondant à ses vues sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés au dit rapport.

ARTICLE 25. — Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine telle qu'elle sera définitivement fixée, le mandataire aura la faculté avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat qu'il jugera inapplicables à raison des conditions locales existantes, et de prendre, en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimera convenables pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18.

ARTICLE 26. — Le mandataire accepte que tout différend quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale prévue par l'article 14 du pacte de la Société des Nations.

ARTICLE 27. — Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toutes modifications à apporter aux termes du présent mandat.

ARTICLE 28. — Au cas où prendrait fin le mandat conféré par le présent acte au mandataire, le Conseil de la Société prendra toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder à perpétuité sous la garantie de la Société, les droits garantis par les articles 13 et 14 et usera de toute son influence pour que le gouvernement de Palestine, sous la garantie de la Société assume pleinement toutes les obligations financières légitimement contractées par l'Administration de la Palestine pendant la durée du mandat, y compris les droits des fonctionnaires à des pensions ou à des gratifications.

Le présent acte sera déposé en original aux archives de la Société et des exemplaires certifiés conformes seront transmis par le secrétaire général de la Société des Nations à tous les membres de la Société.

Fait à Londres, le vingt-quatrième jour de juillet mil neuf cent vingt-deux.

BIBLIOGRAPHIE

- Aubès (J.)*. — Le protectorat religieux en Orient.
- Bernfeld*. — Le Sionisme. Thèse Paris, 1920.
- Baty (T.)*. — Protectorates and mandates (Th. British Year book of International law).
- Bentwich Norman*. — Mandates territories (Th. British Year book of International law).
- Palestine of the Jews, 1920.
- Bileski (Moritz)*. — Le mandat de la Société des Nations (ouvrage allemand, traduit en français, 1922).
- Cateroux*. — Le mandat français en Syrie (Revue politiq. et parlem., fév. 1922).
- Cheikh Yousseph el Khasen*. — L'Etat juif en Palestine, 1920.
- Cohen (Morris)*. — Du Sionisme. Paris, 1920.
- Cohen (Elie)*. — La question juive. Thèse Paris, 1923.
- Duparc (Jacques Fouques)*. — La protection des minorités de races, de langues et de religions, 1922.
- Dussaud*. — Grande Encyclopédie (Palestine).
- Bernard-Lazare*. — L'antisémitisme, son histoire et ses causes. Paris, 1924.
- Darmesteter*. — Les prophètes d'Israël. Paris, 1892.
- Rondet-Saint*. — Syrie et Palestine (Parlement et opinion, 1922).
- Rougier*. — La première assemblée de la S. D. N. (Revue de droit internat. public, 1921).
- Fischer*. — La position actuelle du Sionisme (Bulletin de l'Institut intermédiaire international, janv.-avril 1919).

- Gibbons.* — Le Sionisme et la paix mondial. Paris, 1919.
- Leroy-Beaulieu.* — Israël chez les nations. Paris, 1899.
- Larnaude.* — Le mandat tutelle.
- Luquet (Jean).* — Le mandat A et l'organisation du mandat français en Syrie. Thèse Paris, 1923.
- Mandelstam.* — Le sort de l'Empire ottoman, 1917.
- Smuts.* — The league of nations. A practical suggestion.
- Antonelli.* — L'Afrique et la paix de Versailles.
- Parmentier.* — L'agriculture en Syrie et en Palestine. Paris, 1922.
- Wilson.* — L'Etat.
- Messages et discours.
- Rollin (H.).* — Les systèmes des mandats coloniaux (Revue de droit international, 1920).
- Publication de la S. D. N.* — Procès-verbaux de la Commission permanente des mandats, août 1922.
- Pic (Paul).* — Syrie et Palestine. Paris, 1924.
- Vallini (Alberti).* — I mandati internazionali della Società delle Nazioni. Milan, 1923.

Vu : le Président de thèse,
G. DE LAPRADELLE.

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.....	5
CHAPITRE I. — <i>La Palestine sous la domination turque</i>	8
Titre I. — Les Capitulations.....	8
Titre II. — L'administration turque.....	16
CHAPITRE II. — <i>Le Sionisme</i>	21
Titre I. — Rome et Jérusalem.....	22
Titre II. — La persécution et l'émancipation des Juifs.	28
CHAPITRE III. — <i>Les différents aspects de l'antisémitisme.</i>	31
Titre I. — L'antisémitisme, question religieuse.....	31
Titre II. — L'antisémitisme, conflit national.....	32
Titre III. — Le grief économique.....	34
CHAPITRE IV. — <i>Les droits des tiers et des sionistes sur la</i> <i>Palestine</i>	42
Titre I. — Les droits acquis des tiers.....	42
Titre II. — Les résultats du sionisme.....	47
CHAPITRE V. — <i>Le mandat britannique</i>	48
Titre I. — L'expansion coloniale anglaise.....	48
Titre II. — La politique coloniale anglaise.....	49
Titre III. — Le Canada.....	52
Titre IV. — Le gouvernement du Canada.....	53

162 LA SITUATION DE LA PALESTINE

Titre V. — L'Australie.....	56
Titre VI. — L'Inde.....	57

CHAPITRE VI. — *Les accords avant et après la guerre mondiale.....*

Titre I. — L'accord de 1915.....	60
Titre II. — L'accord de 1916.....	63
Titre III. — L'accord de 1919.....	71
Titre IV. — L'évolution du mandat.....	74
Titre V. — Du choix des puissances mandataires.....	90
Titre VI. — Spécialité du mandat palestinien.....	101
Titre VII. — Nature juridique du mandat.....	106
Titre VIII. — La commission permanente des mandats.....	114
Titre IX. — Le protectorat.....	126
Titre X. — Le mandat, protectorat déguisé.....	130

CHAPITRE VII. — *L'activité juive en Palestine.....*

Annexe.....	145
Texte du mandat palestinien.....	146

7664. — Imprimerie Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris. — 5-1927
